Die „politischen Beamten" in Preußen.

Ihre Entstehungsgeschichte, ihre Sonderstellung und ihre Lage als Parlamentarier

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
einer hohen juristischen Fakultät der
Schlesischen Friedrich Wilhelms-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Hubert Benthues
Referendar

1928

Spezialdruckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen K.-G., Ohlau in Schlesien

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz.

Inhalt.

Literaturverzeichnis.

Annalen des Deutschen Reiches.
Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919.
Aßmann: Das deutsche Berufsbeamtentum. Berlin 1926.
Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 1913.
Beamten-Jahrbuch.
Bluntschli: Politik. Stuttgart 1876.
Bornhak: Das Preußische Staatsrecht. 1888.
Brand: Beamtenrecht. 1926.
— Beamtenrecht. 1928.
— Reichsbeamtengesetz. 1907.
Dambitsch: Reichsverfassung.
Deutmann: Beamtenverhältnis und politische Freiheit. Diss. Erlangen 1927.
Fülster: Deutsches Reichsstrafrecht. 1913.
Grabowsky: Die Reform des deutschen Beamtentums. 1917.
Giese: Reichsverfassung. 7. Aufl.
Hue de Grais-Peters: Handbuch der Verfassung und Verwaltung. 1927.
Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 1924.
Helfritz: Grundriß des preußischen Kommunalrechts. 1922.
Hubrich: Die parlamentarische Redefreiheit. 1899.
— Parlamentarische Immunität und Beamtendisziplin. 1900.
Huber: Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. 11. 1920.
Jellinek: System der subjektiv-öffentlichen Rechte. 1905.
Kautz und **Appelius:** Kommunalbeamtenrecht. 1912.
Koppenhagen: Immunität der Reichs- und Landtagsabgeordneten gegen Strafverfolgung und Verhaftung. Breslau 1898.
Kulemann: Die öffentlichen Beamten, in „Volkswirtschaftliche Zeitfragen“, 1916, S. 8.
Lotz: Geschichte des deutschen Beamtentums. 1909.
Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901.
Lindenau: Beamtenfragen, in „Gesetz und Recht“, 20. Jahrg. S. 201.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1914.
Mittelstädt: In Preußischen Jahrbüchern, 1886, S. 501.

Olshausen: Kommentar zum Strafgesetzbuch. 1909.
Oppenhoff: Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich. 1888.
Rasch: Beamtenfragen, in „Recht und Wirtschaft“. 1917.
Reindl: Kommentar zum bayrischen Beamtengesetz. 1909/12.
v. Rheinbaben: Die preußischen Disziplinargesetze. Berlin 1911.
Rochlitz: Wesen und Umfang der den Abgeordneten nach deutschem Reichs- und Landesstaatsrecht zustehenden Immunität. 1910.
v. Rönne: Das Staatsrecht im Königreich Preußen. 1881.
Seidler: Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Recht. 1891.
Seydel: Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 1897.
Scherf: Die Entwicklung der Beamtenbewegung und ihre Interessenvertretungen. Diss. Greifswald 1919.
Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich.
Stenographische Berichte der II. Kammer. Bd. 2 und 3. 1851.
Stier-Somlo: Handwörterbuch der Rechtswissenschaften. 1926.
Sonntag: Der besondere Schutz der Mitglieder des Deutschen Reichstags gegen Strafverfolgung und Verhaftung. 1895.
Schulze: Reichsbeamtengesetz.
Seydel: Kommentar zum Gesetz vom 21. 7. 1852.
Wolffstieg: Beamtenreichsrecht. 1921.

Zeitschriften und Sammlungen.

Deutsche Juristenzeitung.
Juristische Wochenschrift.
Juristische Rundschau.
Deutsche Richterzeitung.
Archiv für öffentliches Recht.
Die neue Zeit: Wochenschrift der deutschen Sozialdemokratie.

Die politischen Beamten in Preußen.

Ihre Entstehungsgeschichte, ihre Sonderstellung und ihre Lage als Parlamentarier.

Wenn heute in dem Schrifttum von politischen Beamten gesprochen wird, so versteht man darunter eine ganz bestimmte Beamtengruppe, diejenigen Beamten nämlich, die vorzugsweise mit der Durchführung der Regierungspolitik vertraut sind, die daher in den grundlegenden Ansichten mit der Staatsregierung übereinstimmen müssen, und die bei Fehlen dieser Uebereinstimmung jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können.

Es ist nicht verwunderlich, daß dieses scharfe Machtmittel in den Händen der Regierung im Anwendungsfalle immer wieder Anlaß zu lebhaften Erörterungen gegeben hat.[1] Der betroffene Beamte fühlte sich stets tief verletzt, und die Oeffentlichkeit beurteilte diese Maßnahme je nach ihrer Stellung zur Regierungspolitik verschieden. Will man die Eigenartigkeit der für die genannten Beamtengruppen geltenden Sonderbestimmungen recht verstehen, so muß man sich zunächst deren geschichtliche Entwicklung vor Augen halten.

Dies sei im ersten Teil unserer Arbeit versucht.

1) s. statt anderer: Ministerialdirektor Dr. Erythropel z. D.: Bedeutung und Tragweite des § 3 der pr. Wartegeld-V.O. in DJZ. Heft 9, S. 649 (1928) und Ministerialdir. Dr. Corsing: „Der preußische Staat und seine politischen Beamten" a.a.O. S. 770.

§ 1.

Die politischen Beamten in geschichtlicher Entwicklung.

A. Die Entwicklung der gesetzlichen Bestimmungen.

I. Die staatsrechtlichen Verhältnisse nach dem Jahre 1848 als Entstehungsgrund.

Sonderbestimmungen für die in unserer Arbeit zu behandelnden Beamtengruppen gibt es seit etwa 80 Jahren. Die Bezeichnung selbst ist jedoch, wie wir sehen werden, erheblich jüngeren Datums. Sie wurde erst am Ende des 19. Jahrhunderts eingeführt, ist aber dann sehr schnell zu einem feststehenden Begriff geworden.

Die Schaffung von diesen Sonderbestimmungen war eine geschichtliche Notwendigkeit, hervorgerufen durch die politischen Verhältnisse der 50er Jahre des vorigen Jahrhunderts.

Nach der Pariser Februar-Revolution und den Berliner März-Ereignissen des Jahres 1848 trat Preußen in die fast geschlossene Reihe der konstitutionellen Staaten Deutschlands und des nicht slavischen Europas ein. Das bisherige Ministerium trat am 18. März zurück, und der König berief das neue März-Ministerium, mit oder durch dessen Berufung er das konstitutionelle System anerkannte und annahm, um in der Folge die vom vereinigten Landtage der Monarchie beratene und gut geheißene „Grundlage der künftigen preußischen Verfassung sich in vollem Umfange anzueignen und zu beobachten und sie in der sogenannten oktroyierten Verfassung vom 6. Dezember 1848 zur unzweifelhaften Befriedigung der Mehrheit des preußischen Volkes auch formell endgültig festzulegen.“[2]

Wie Lotz[3] treffend ausführt, änderte sich mit dem konstitutionellen System zunächst die Stellung des Ministeriums und der einzelnen Minister ihrem inneren Wesen und ihrer Bedeutung nach durchgreifend. Bisher waren die Minister lediglich Beauftragte und Gehilfen des Königs, (ohne die freilich seit 1808 keine Regierungshandlung mehr vorgenommen werden konnte), sie hatten den Befehl,

2) u. 3) Lotz: Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 406.

den Anweisungen des Herrschers schlechthin nachzukommen, hatten bei Meinungsverschiedenheiten keinen Anspruch auf Entlassung aus dem Amte und mußten die angeordneten Maßnahmen durchführen, selbst wenn sie ihnen nicht zustimmen konnten. Jetzt sollte dies anders werden: Die Minister wurden aus „Werkzeugen und Handlangern" des Königs zu den verantwortlichen Trägern der ganzen Staatstätigkeit gestempelt; sie wurden jetzt aus Dienern des Königs zu Dienern des Staates, ohne deren pflichtmäßige, persönliche Zustimmung kein Staatsakt irgendwelcher Art vom König in Vollzug gesetzt werden konnte. Künftig hatten sie dem König nicht mehr absoluten, sondern nur verfassungsmäßigen Gehorsam zu leisten, waren sie berechtigt, die Mitwirkung zu ihnen bedenklich erscheinenden Maßnahmen abzulehnen und jederzeit aus politischen und anderen im Amte liegenden Gründen ihre Entlassung zu fordern — ihre Demission zu „nehmen".

Es war durchaus natürlich, daß auf Grund dieser Tatsachen auch das persönliche Band, welches den König mit seinen Ministern verband, sich mehr und mehr hockerte, sich lockern mußte, sollte die Ministerverantwortlichkeit ernst werden.

Aber was von den Ministern galt, das traf — vielleicht weniger schroff — auch bei den andern Beamten zu. Auch die nicht ministeriellen Beamten standen in enger persönlicher Beziehung zu dem König und dessen Ratgebern, den Ministern. Früher hatten die Beamten und Behörden direkt mit dem König in Verbindung gestanden, (die Kammerpräsidenten führten einen unmittelbaren Briefwechsel mit ihm), das ganze Beamtentum war durch das Gefühl der Solidarität, des Strebens nach gleichen Zielen erfüllt gewesen.

Durch die Stein'sche Regierungsverfassung war dieses persönliche Band nicht beseitigt, sondern nur gelockert worden. Eine Beseitigung dieser absolutistischen Bindung geschah erst durch die Einführung der Verfassung mit Ministerverantwortlichkeit und mit dem Eindringen französisch-belgischer Tendenzen von der Volkssouveränität.[4]

Wie wir später noch sehen werden, hat sich aus diesem Uebergang die Notwendigkeit ergeben, an Stelle der absolutistischen, unmittelbaren Einwirkung auf die Beamten ein anderes Mittel zu setzen, mit Hilfe dessen die Einheitlichkeit der Regierung gewahrt werden konnte. Dieses Mittel mußte in erster Linie gegen die höheren Beamten, die Leiter der Behörden, wirken.

4) Loß, a.a.O., S. 434.

Bei diesen Beamten konnten sich aus der Neugestaltung des Staatswesens in allererster Linie Konflikte ergeben.

Seit der neuen Verfassung wurde die Treue sozusagen nicht mehr dem König in Person, sondern als Staatsoberhaupt, sie wurde der Krone, der Dynastie geschworen. Es war, um abermals mit Worten von Lotz[5] zu sprechen, nicht ausgeschlossen, daß ein Beamter im besten Glauben die angelobte Treue gegen den König und sein Haus in einer Oppositionsstellung gegen das Ministerium, vielleicht gar gegen des Königs derzeitige persönliche Auffassung bewähren zu müssen glaubte. So konnte bezüglich der Pflichten des Beamten in seinem politischen Verhalten außerhalb seiner Amtsführung leicht ein Zwiespalt entstehen, in welchem sich das Ministerium die letzte Entscheidung vorbehalten mußte. Zum ersten Mal machte sich in Preußen das Problem geltend, ob und inwieweit die Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte durch die Beamteneigenschaft eine Einschränkung erfahre oder nicht, und das andere Problem, ob und inwieweit es gewissen Würdeträgern Pflicht sei, der jeweiligen Politik des königlichen Ministeriums tätige Förderung zu leisten.

Es ist unschwer einzusehen, wie aus dieser Entwicklung heraus die Gefahr geboren wurde, daß durch zu starke Ausübung staatsbürgerlicher Rechte nach freier persönlicher Ueberzeugung eines Beamten die Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit zu Schaden kommen konnte.

Wir werden im folgenden auseinanderzusetzen haben, auf welche Weise man es verstand, auf diesem schwankend werdenden Boden durch Sonderbestimmungen ein festes Gebäude regierender Verwaltungstätigkeit zu schaffen. Naturgemäß richtete man sein Augenmerk hierbei in erster Linie auf die höchsten Verwaltungsbeamten, diejenigen nämlich, die man später als „politische" zu bezeichnen pflegte.

II. Die Erlasse des Ministeriums von Manteuffel vom 7. IV. 1850 und 19. III. 1851.

Als Grundpfeiler des ganzen Gebäudes darf das Bestreben bezeichnet werden, eine straffe Disziplin der Beamten durchzuführen. Eine Disziplin, die durch die Teilnahme der Beamten am politischen Leben und an den politischen Wahlen geboten wurde.

Wohl war die Treue dem König gegenüber ihrem Wesen nach eine andere geworden; Treue aber war erforderlich, und sie mußte

5) a.a.O., S. 434.

gerade im Hinblick auf die liberalen Strömungen jener Jahre gefestigt werden.

Es ist nicht verwunderlich, daß in diesem Uebergangsstadium auch die Mittel, durch die man diese Treue zu festigen suchte, noch stark absolutistisch aussehen. So heißt es in dem Zirkularerlaß des Ministers und späteren Ministerpräsidenten v. Manteuffel vom 7. IV. 1850,[6] der an den Regierungspräsidenten gerichtet ist: .... „Ich bin daher fest entschlossen und halte es für meine Pflicht, rücksichtslos alle Beamten, welche die Treue verletzen oder den Mut, den ihr Beruf erfordert, nicht betätigen oder einer feindlichen Haltung gegen die Staatsregierung sich schuldig machen, im gesetzlichen Wege aus ihren Aemtern zu entfernen." Sodann erwartet er geradezu von den Beamten, daß sie der öffentlichen Wohlfahrt ihre Aufmerksamkeit zuwenden und Erscheinungen und Ereignissen, welche einen nachteiligen Einfluß auf dieselben zu üben geeignet sind, schon im Beginn entgegentreten. Vor allen Dingen aber müßten die Beamten davon durchdrungen sein, daß sie die Träger der obrigkeitlichen Gewalt sind. Sie hätten diese obrigkeitliche Gewalt innerhalb ihrer amtlichen Wirksamkeit zu handhaben, nicht weil es ihnen so gut dünkte, oder wo es ihnen bequem sei, sondern überall, weil es ihre Pflicht erfordere.

Wenn v. Scherf[7] behauptet, die Entstehung der politischen Beamten gehe auf diesen viel erörterten Erlaß zurück, so können wir dieser Ansicht nicht beitreten. Denn: Unter politischen Beamten verstehen wir ganz bestimmte Beamtengruppen. Der fragliche Erlaß aber wendet sich an alle Beamten. Ferner ist der Erlaß erst nach der unten näher zu behandelnden Verordnung vom 11. VIII. 1849 ergangen, die in ihren Motiven eindeutig die Gründe darlegt, welche zum Erlaß der Sonderbestimmungen für diese Beamten geführt haben. Wenn auch zur Zeit des Erlasses Manteuffel noch kein Gesetz, sondern nur die oben erwähnte Verordnung bestand, so ging die Entstehung der politischen Beamten doch auf diese zurück und entsprang einem Beschluß des Gesamtministeriums.

Wie v. Scherf richtig erkennt, haben sich die politischen Beamten in allen deutschen Staaten nach der Bewegung des Jahres 1848 herausgebildet, als die Regierungen sich veranlaßt sahen, die neugemachten Zugeständnisse (s. oben, d. V.) streng in dem von der Staatshoheit gewollten Rahmen zu halten und Auflehnungen gegen die Staatshoheit im Keime zu ersticken. Ein Bestreben, das der frag-

6) Lotz, a.a.O., S. 435.
7) Scherf, S. 12/13.

liche Erlaß klar zum Ausdruck bringt, das aber eben schon in den Motiven zu der fraglichen Verordnung grundlegend verankert wurde.

Noch schärfer in obigem Sinne ist ein Erlaß vom 19. März 1851[8] gehalten, in dem den Landräten geradezu zur Pflicht gemacht wird, die konservative, das ist die regierungsfreundliche, Presse nach Kräften zu unterstützen. Hier werden die Beamten, die später zu den politischen gerechnet wurden, geradezu als eine Art Agenten einer politischen Richtung in Anspruch genommen.

Dieses scharfe Vorgehen Manteuffels ist nur zu verstehen, wenn man sich vergegenwärtigt, daß Manteuffel in einer äußerst kritischen Zeit in die Regierung eingetreten ist. Er fand im Jahre 1848 ein Beamtentum vor, das zum großen Teil den liberalen Theorien jener Tage huldigte, eine starke Königsgewalt ablehnte und eine parlamentarische Herrschaft anstrebte. Hier griff Manteuffel ein und erwarb sich als Früher jenes Ministeriums den Ehrentitel des Ministeriums der „rettenden Tat".[9]

Nach Lotz[10] zögerte Manteuffel nicht, die Konsequenzen seines Standpunktes zu ziehen, indem u. a. die liberalen Oberpräsidenten v. Bonin in Posen und v. Unnerswall, der Ministerpräsident von 1848, ihrer Aemter enthoben wurden. Leopold v. Gerlach sagte damals: „Merkwürdig ist doch die Behandlung der Menschen durch Manteuffel, er nimmt sie, gebraucht sie und verläßt sie ohne Schmerz."

Eine derart weitgehende Beeinflussung der Beamten hat sich später nicht wiederholt. Eine disziplinare Maßnahme gegen oppositionelle Beamte ist niemals wieder angedroht worden. Das Verhalten der Beamten und das Vorgehen Manteuffels hatten aber auf der andern Seite gezeigt, wie notwendig die Regierung gegenüber den liberalen Bestrebungen der Beamtenschaft — und gerade der höheren Beamten — eines Gegengewichts bedurfte. Dieses verschaffte man sich gleichzeitig mit dem Disziplinargesetz vom 21. VII. 1852, indem man die Möglichkeit schuf, gewisse Beamtengruppen jederzeit mit Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, zur „Disposition zu stellen", wie der Sprachgebrauch es nannte.

---

8) v. Scherf, a.a.O., S. 12.
9) u. 8) Lotz, a.a.O., S. 435.
10) Lotz, a.a.O., S. 435.

III. Der § 87 Nr. 2 des Disziplinargesetzes vom 21. VII. 1852.

Seine Entstehung und seine Bedeutung als erste die politischen Beamten betreffende gesetzliche Bestimmung.

Das genannte Gesetz beruht auf einer Verordnung vom 11. Juli 1849[11] betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand.

Die für uns wichtigen Bestimmungen dieser Verordnung lauten:

> Wir Friedrich Wilhelm, von Gottes Gnaden, König von Preußen u. u. verordnen nach dem Antrage unseres Staatsministeriums, auf Grund des Artikels 105 der Verf.Urk., was folgt:
> § 1. Die gegenwärtige Verordnung findet unter den darin ausdrücklich gemachten Beschränkungen auf alle in unmittelbarem oder mittelbarem Staatsdienst stehenden Beamten Anwendung, die nicht unter die Bestimmungen der die Richter betreffenden Verordnung vom 10. VII. d. J. (1849) fallen. Sie ist nicht anwendbar auf Geistliche und Kirchenbeamte.

Und dann heißt es im 8. Abschnitt:

> Verfügungen im Interesse des Dienstes, welche nicht Gegenstand des Disziplinarverfahrens sind.
>
> § 94.
>
> Versetzung ohne Strafe, Wartegeld, Pension.
> Die nachbenannten Verfügungen, welche im Interesse des Dienstes getroffen werden können, sind nicht Gegenstand des Disziplinarverfahrens, vorbehaltlich des im § 50[12] vorgesehenen Falles:
>
> 1. . . .
>
> 2. Einstweilige Versetzung in den Ruhestand mit Gewährung von Wartegeld. Es sind hierbei die Verordnungen vom 14. Juni und 24. Oktober 1848 zu beachten.
>
> Außer dem daselbst vorgesehenen Fall können durch königliche Verfügungen jederzeit die nachbenannten Beamten mit Gewährung des vorschriftsmäßigen Wartegeldes in den Ruhestand versetzt werden:
>
> Unter Staats-Secretaire, Ministerial-Direktoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Vicepräsidenten, Beamten der

---

11) G.S., S. 271.

12) § 50 heißt: Lautet die Entscheidung oder das Gutachten des Disziplinarhofes auf Freisprechung des Angeschuldigten, so kann das Staatsministerium, wenn es den Angeschuldeten strafbar findet, nicht die Strafe der Dienstentlassung, sondern nur eine geringe Disziplinarstrafe verhängen oder die einstweilige Versetzung in den Ruhestand (§ 94) verfügen.

Staatsanwaltschaften bei den Gerichten, Vorsteher kgl. Polizeibehörden, Landräthe. Ferner die Gesandten und andere diplomatische Agenten ..."

Der Sinn und Zweck dieser Verordnung ergibt sich klar aus den Motiven,[13] welche zu dem oben erwähnten 8. Abschnitt Folgendes ausführen:

„Nächst den Dienstvergehen erstreckt sich die Verordnung vom 11. VII. noch auf einige andere, lediglich im Interesse des Dienstes begründete Verfügungen, welche nicht Gegenstand eines Disziplinarverfahrens sind. Die hierüber im 8. Abschnitt getroffenen Bestimmungen sind bis auf einen Punkt der früheren Gesetzgebung entlehnt. Derselbe betrifft die zeitweilige Quieszierung solcher Beamten, welche entweder in Beziehung auf die innere oder äußere Politik als die eigentlichen Organe der Staatsregierung vorzugsweise zu betrachten sind, wie: die Stellvertreter der Minister, die Verwaltungschefs der Kreise, Bezirke und Provinzen, sowie die Gesandten und andere diplomatische Agenten oder wie die Beamten der Staatsanwaltschaft und die Vorsteher kgl. Polizeibehörden (Polizei-Präsidenten und andere Polizeidirigenten), die einen solchen Beruf haben, daß der Regierung notwendig ein mehr unmittelbarer Einfluß auf ihre Amtstätigkeit zustehen muß, damit in wichtigen Zweigen der Verwaltung die notwendige Kraft und Einheit gesichert bleibe. Bei der verhältnismäßig geringen Zahl dieser Beamten tritt allerdings in jedem konstitutionellen Staate das Bedürfnis einer größeren Amovibilität ein.

Gäbe es keine Möglichkeit, dergleichen Beamte, solange sie sich nichts eigentlich Strafbares zuschulden kommen lassen, oder solange sie nicht völlig dienstunfähig geworden sind, mit Bewilligung eines angemessenen, ihren anständigen Lebensunterhalt sichernden Wartegeldes einstweilig in den Ruhestand zu versetzen, so würde in der Tat die unerläßliche Harmonie der Regierungstätigkeit nur in sehr ungenügendem Maße zu erzielen sein, und die Ministerverantwortlichkeit könnte nimmer eine Wahrheit werden.

Das Maß der Mittel, welches der Regierung für Ausführung solcher Verfügungen zu Gebote steht, kann als eine Bürgschaft gegen unnötige Anwendung derselben betrachtet werden."

Man kann, wie wir unten noch sehen werden, über die Berechtigung, eine derartige Beamtenkategorie zu schaffen, verschiedener Meinung sein; man kann auch über die Richtigkeit der Bezeichnung „politische Beamte" streiten, das eine aber muß man festhalten, daß

13) Sten. Ber. 2. Kammer. Bd. III, 1851, S. 87 zu Abschn. 8.

die oben angeführte Motivstelle der Ausgangspunkt war für alle sich späterhin mit der bewußten Beamtenkategorie beschäftigenden Bestimmungen.

Es erübrigt sich, die angeführte Motivstelle näher zu erläutern, da in ihr selbst alles Wichtige gesagt ist. Einiges aber verdient noch besondere Hervorhebung:

Diese Beamten sollten durch die Dispositionsstellung nicht als disziplinarisch bestraft gelten, sondern man wollte, wenn wir einmal so sagen dürfen, ein honoriges Mittel haben, um politisch anders denkende Beamte erster Stelle von ihrem Posten zu entfernen, sobald man dies im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungstätigkeit für erforderlich hielt. Die Zur-Dispositionstellung sollte also in den Fällen Anwendung finden, wo bei den betreffenden Beamten ein disziplinarrechtlich zu ahnendes Vergehen nicht vorlag.

Wollen wir uns den Unterschied zwischen einer disziplinaren Strafe, die ein Vergehen gegen die Disziplin ahndet, und der Zurdispositionstellung als eine Verfügung, die im Interesse des Dienstes ergeht, klar machen, so müssen wir bedenken, daß die Zurdispositionsstellung eigentlich in dem Disziplinargesetz nichts zu suchen hat. Dieses ist aus einem ganz anderen Geist entstanden:

Bis zu dem für den ganzen Umfang der Monarchie erlassenen Gesetz vom 29. III. 1844 (G.S. S. 77) betreffend das gerichtliche und disziplinare Strafverfahren gegen die richterlichen und nichtrichterlichen Beamten gab es keinen Unterschied[14] zwischen Disziplinarvergehen und gemeinen Vergehen eines Beamten. Im Titel 20 Teil II des ALR., der von den Verbrechen und deren Strafe handelt, werden beide Arten von Vergehen zusammengefaßt. Insbesondere behandelt der 8. Abschnitt „von den Verbrechen der Diener des Staates" sowohl die sogen. Amtsverbrechen, d. h. diejenigen gemeinen Verbrechen, die nur in der Eigenschaft als Beamte begangen werden können, wie die Verfehlungen von ausschließlich disziplinärer Natur. Auch in betreff des Verfahrens bestand daher keine scharfe Trennung zwischen strafrichterlicher und disziplinärer Gewalt.[15,16] Das Verdienst des genannten Gesetzes von 1844 war es nun, daß es zum ersten Male einen Gegensatz aufstellte zwischen gemeinem Verbrechen, zu denen auch die sogen. Amtsverbrechen gehörten, und zwischen Vergehen gegen die Disziplin. Doch wie sich bald herausstellte, war diese Abgrenzung noch lückenhaft und unvollkommen. Es

14) Aßmann, S. 13.
15) v. Rheinbaben, S. 1.
16) Kulemann, S. 36 ff.

bedurfte noch einer reinlicheren Scheidung der genannten strafbaren Handlungen. Dies geschah durch die den heutigen Disziplinargesetzen vom 7. V. 1851 und 21. Juli 1852 zugrunde liegenden, auf Grund des Art. 105[17] der Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 erlassenen beiden Verordnungen vom 10. Juli 1849 betr. die Dienstvergehen der Richter pp. (GS. S. 253) und vom 11. Juli 1849 betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand (G.S. S. 271).

Nach Rheinbaben[18] war das Prinzip der Verordnungen folgendes: Dienstvergehen ist jede Handlung, durch welche die Würde des Beamten oder die Amtspflicht verletzt wird, ohne Rücksicht auf ihre Bedeutung in strafrechtliche Beziehung. Eine Handlung verliert daher ihren Charakter als Dienstvergehen dadurch nicht, daß sie zugleich mit Strafen des gemeinen Rechtes bedroht ist; sie kann vielmehr ohne Rücksicht auf ihre strafrechtlichen Folgen im Disziplinarwege geahndet werden. Hiermit war die Selbständigkeit des Disziplinarverfahrens und seine Unabhängigkeit vom gerichtlichen Strafverfahren anerkannt.

Nur die Verordnung vom 11. VII. 1849 interessiert für unsere Aufgabe.

Daß die uns angehenden Bestimmungen in die Verordnungen mit hinein gearbeitet wurden, erklärt sich daraus, daß damals eben ein dringendes Bedürfnis bestand, in Fällen, wo weder ein Vergehen gegen die Disziplin noch ein Amtsverbrechen vorlag, dennoch ein Mittel zu haben, um höhere Beamte von ihren Posten entfernen zu können, die nach Ansicht der Regierung die Regierungspolitik nicht in genügender Weise vertraten.

Die fraglichen Bestimmungen hätten ebensogut als besondere Verordnung ergehen und als besonderes Gesetz erlassen werden können. Es war aber offenbar bequemer, und es erschien zweckmäßiger, die mit dem Disziplinarrecht stark verwandte Jurdispositionstellung gleichzeitig mit den neuen disziplinären Vorschriften einzuführen.

Die Verordnung wurde dann auf Grund Allerhöchster Ermächtigung vom 11. VIII. den Kammern zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt, und wurde unter dem 21. Juli 1852 als Gesetz betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten pp. publiziert.

17) Art. 105 lautet: „. . . Wenn die Kammern nicht versammelt sind, können in dringenden Fällen unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen werden; dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentreffen zur Genehmigung sofort vorzulegen.“

18) a.a.O., S. 4.

Während die Verordnung sonst in allen grundlegenden Punkten die Zustimmung der Kammern gefunden hatte, wurden — unsere Aufgabe betreffend — mit allgemeinem Einverständnis auf Antrag des Abgeordneten v. Holleben die Militair-Intendanten in die Kategorie der disponiblen Beamten neu aufgenommen. Wie der Abgeordnete ausführte,[19] wurde damals allseitig, selbst von den hierbei Beteiligten, die Notwendigkeit anerkannt, einen Militärbefehlshaber, der kritischen, militärischen Ereignissen sich nicht mehr gewachsen zeige, so schnell wie möglich von seinem Posten zu entfernen. Eine gleiche Notwendigkeit ergebe sich bezüglich der Militär-Intendanten. Es sei erforderlich, daß in solchen Fällen die Militär-Intendanten ebenso ohne Zeitverlust von ihren Posten entsetzt werden könnten.

Eine lebhafte Debatte entwickelte sich bezüglich der Landräthe: Die zweite Kammer hatte die Verordnung einer besonderen Kommission überwiesen, und von dieser waren die Landräthe — entgegen dem Regierungvorschlag — aus der Kategorie der disponiblen Beamten gestrichen worden mit der Begründung, daß in Anbetracht der hohen wichtigen Stellung der Landräthe ihre Inamovibilität besonders notwendig sei. Durch die jederzeit mögliche Zurdispositionstellung müßte das Vertrauen der Kreisangesessenen zu ihrem Landrath untergraben werden. Trotz der durchweg ausgezeichneten Darlegungen des Abgeordneten v. Vincke entschied die Abstimmung gegen den Kommissionsvorschlag, und die Kammer beschloß daher, die Landräthe in die Kategorie der jederzeit disponiblen Beamten einzufügen.

In dem neuen Gesetz standen die hier zu behandelnden Bestimmungen im 8. Abschnitt als § 87 Nr. 2. Der Wortlaut ist mit kleinen Abweichungen derselbe wie der des oben erwähnten § 94 der V.O.

Mit dieser Feststellung sind wir in der geschichtlichen Entwicklung nunmehr so weit vorgedrungen, daß wir zum ersten Mal die Kategorie der jederzeit disponiblen Beamten gesetzlich festgelegt finden.

Im folgenden seien die Aenderungen erwähnt, die diese Gesetzesbestimmungen im Laufe der Zeit erfahren haben.

---

19) Sten. Ber. 2. Kammer, Bd. II, 1851, S. 1140.

IV. Die Fortentwicklung der gesetzlichen Bestimmungen bis zur Gegenwart.

Wie sehr die Zurdispositionstellung ein Mittel ist, um in wichtigen Zweigen der Verwaltung die notwendige Kraft und Einheit zu sichern, ergibt sich aus der Allerhöchsten Verordnung vom 23. Dezember 1867 (G.S. S. 1613).

Als es sich nämlich damals darum handelte, die neu erworbenen Landesteile mit der Monarchie zu vereinigen, die dort üblichen Verwaltungseinrichtungen denen des Staates anzugleichen, hielt es die Staatsregierung für notwendig, die Kategorie der jederzeit disponiblen Beamten zu vergrößern. Die Regierung stieß in den neu erworbenen Gebieten bei den Beamten, die in hervorragenden Stellen sich befanden, noch vielfach auf Widerwilligkeit und feindselige Gesinnung. Sie mußte sich diesen Beamten gegenüber eine größere Machtvollkommenheit verschaffen. Durch die genannte Verordnung wurden daher die Disziplinargesetze in den neu erworbenen Landesteilen eingeführt, und den in § 87 Nr. 2 des Gesetzes vom 21. Juli 1852 genannten Beamten noch folgende hinzugefügt:[20] Provinzial-Steuerdirektoren; Oberregierungsräthe und Abteilungsdirigenten bei den Regierungen; wirkliche Oberforstmeister; Oberregierungsräthe bei den Provinzial-Steuerdirektionen; Vorsteher der im 1. Absatz des Art. 4 der Verordnung bezeichneten Provinzialbehörden; Abteilungs-Dirigenten bei diesen Behörden; Vorsteher der Oberpostdirektionen, der Oberthelegraphen-Inspektionen, der Eisenbahn-Direktionen, einschließlich der Direktionen der unter Staatsverwaltung stehenden Privatbahnen; Direktoren der Oberbergämter und Vorsitzende der Bergwerksdirektionen, Direktoren der höheren Lehranstalten, Dirigenten der Gestüte und Direktoren landwirthschaftlicher Lehranstalten, soweit letztere Staatsinstitute sind, Kreis- und Amtshauptleute, Amtmänner, Hardesvoigte und Kirchspielvoigte.

Diese Bestimmungen galten bis zum Jahre 1904, wo sie durch Gesetz vom 14. November (G.S. S. 283) aufgehoben wurden. Sie zeigen aber, und deshalb wurden die betreffenden Beamten hier einzeln aufgeführt, wie weit ausdehnbar jenes Machtmittel der Regierung ist, wenn, um nur ein Beispiel herauszugreifen, selbst die Dirigenten der Gestüte zu politischen Beamten gestempelt werden konnten.

---

20) s. Art. 6 der Verordnung.

Durch § 1 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. 3. 1873 (RGBl. S. 61) wurden die Beamten der Post und Telegraphenverwaltung, sowie die nichtrichterlichen Beamten der Militärverwaltung zu Reichsbeamten erklärt. Es finden also die betreffenden Vorschriften vom 21. VII. 1852, in unserem Falle § 87 Nr. 2, auf sie keine Anwendung mehr.

Auch in dem Bismarck'schen Reiche bediente man sich des Mittels der Zurdispositionstellung, um die Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit zu festigen. Gemäß § 25 RB. G. wurden analog dem § 87 Abs. 2 des Ges. v. 21. VII. 1852 folgende Reichsbeamte zu jederzeit disponiblen Beamten erklärt: Der Reichskanzler, der Präsident des Reichskanzler-Amtes, der Chef der Kaiserlichen Admiralität, der Staatssekretär im Auswärtigen Amte, die Direktoren und Abteilungs-Chefs im Reichs-Kanzler-Amte und in den einzelnen Abteilungen desselben, sowie im Auswärtigen Amte und in den Ministerien, die Vortragenden Räte und etatsmäßigen Hilfsarbeiter im Auswärtigen Amte, die Militär- und Marine-Intendanten, die diplomatischen Agenten einschließlich der Konsuln.

Eine Erweiterung erfuhr die Kategorie der jederzeit disponiblen Beamten in Preußen durch § 2 Abs. 1 der Verordnung vom 29. November 1908 (G.S. S. 195), wonach die Vorschriften des erwähnten § 87 Nr. 2 auch auf den Vorsitzenden der Ansiedlungskommission für Westpreußen und Posen Anwendung fanden.

Es bedarf keiner näheren Begründung, daß die Zurdispositionstellung als Mittel zur Festigung der Staatsform im republikanischen Deutschland mit seinen parteipolitisch zusammengesetzten und oft wechselnden Ministerien unentbehrlich war.

So sind denn in der neuesten Zeit folgende, unsere Aufgabe angehenden Bestimmungen ergangen:

a) Nach § 3 Abs. 2 der V.O. vom 26. II. 1919 (G.S. S. 33)[21] — kurz Wartegeldverordnung genannt — können jederzeit einstweilig in den Ruhestand versetzt werden: Unter-Staatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten sowie der Vorsitzende der Ansiedlungskommission für Westpreußen und Posen, Beamte der Staatsanwaltschaft bei den Gerichten, Vorsteher staatlicher Polizeibehörden, Landräthe, Gesandte und andere diplomatische Agenten.

b) Auf Grund des Art. 3 des Reichsgesetzes über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922 (RGBl.

21) Ueber die Rechtsgültigkeit dieser Bestimmung s. RG. 25. III. 27 (Jur. Rdsch. 27, Rspr. Sp. 813).

S. 590) wurde durch Verordnungen vom 31. 12. 1922 (GS. S. 23, 1) in den unter a) erwähnten § 3 hinter Abs. 1 eingefügt: „Im Interesse der Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform können ferner jederzeit einstweilen in den Ruhestand versetzt werden:[22]
Ministerrialdirigenten, Oberpräsidialräte (die jetzigen Vizepräsidenten der Oberpräsidien), Oberregierungsräte bei den Regierungen als erste Vertreter der Regierungspräsidenten (die jetzigen Regierungs-Vizepräsidenten) und der Oberregierungsrat als erster Vertreter des Polizeipräsidenten von Berlin (der jetzige Polizei-Vizepräsident). Dabei ist es unerheblich, ob diese Beamten vor oder nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung angestellt worden sind.

c) Schließlich wäre noch zu nennen das Gesetz vom 4. Juli 1923 (G.S. S. 301), wodurch (§ 1) den bisher genannten Beamten noch die Beamten der Pressestelle beim Staatsministerium hinzugefügt worden sind.

d) Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß heute im Reich gemäß § 15 des Reichsbeamtengesetzes und Art. 4 des Reichsgesetzes vom 21. Mai 1922 (RGBl. I, 590) zu den sogenannten politischen Beamten unter anderen gehören: Insbesondere die Reichsminister, Direktoren und Abteilungschefs der obersten Reichsbehörden und Ministerien, Gesandte, Konsuln, Leiter von Reichsbehörden, die in der früheren Besoldungsgruppe A 13 stehen, Ministerialräte in leitender (sogenannter Dirigenten-) Stellung, höhere Beamten (von der früheren Besoldungsgruppe A 12 an aufwärts), letztere sofern sie mit Aufgaben zum Schutze der Republik besonders betraut sind.

Vergleichen wir diese Zusammenstellung mit der Liste der politischen Aemter in Preußen, so stellt sich heraus, daß dort die Minister nicht erwähnt sind. Die preußischen Staatsminister sind aber überhaupt nicht durch das Mittel der Jurdispositionstellung absetzbar, sondern nur durch das Mißtrauensvotum des Landtags und durch Urteil des Staatsgerichtshof resp. des Disziplinarhofes.[23]

Mit dieser Feststellung können wir die Schilderung der geschichtlichen Entwicklung der politischen Beamten in Preußen beenden und können zusammenfassend sagen:

Wie weit der Kreis der politischen Beamten zu ziehen ist, wird sich nicht allgemein sagen lassen.[24] Vielmehr wird diese Abgrenzung immer nur auf Grund der besonderen gesetzlichen Bestimmun-

---

22) s. auch Hue de Grais-Peters, S. 168.
23) Hatschek, 1924, S. 304.
24) s. Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, S. 78, und Deutmann, S. 32.

gen der einzelnen Staaten getroffen werden können. Das entscheidende Kriterium für die Einordnung gewisser Beamtengruppen in die Kategorie der politischen Aemter wird daher stets die Möglichkeit ihrer jederzeitigen Zurdispositionstellung sein.

B. Die Entstehung des Namens „politische Beamte".

Es muß auffallen, daß in den oben erwähnten gesetzlichen Bestimmungen niemals der Ausdruck „politische Beamte" gebraucht wird. Wir werden auch vergeblich danach suchen, irgendwo diesen Begriff näher umrissen zu finden. In der Literatur ist man vorsichtig mit seiner Anwendung. Meistens liest man von den „sogenannten politischen Beamten",[25] selten wird von „politischen Beamten" schlechthin gesprochen.[26]

Gehen wir an Hand dieser Feststellung den Gründen für eine solche Unsicherheit im Ausdruck nach, so wird es nicht ganz leicht sein, diese zu entdecken. Denn die Gesetzgebung sagt nichts über den Ursprung des fraglichen Namens, und auch in der Literatur ist mit ganz wenigen Ausnahmen, die, wo sie vorhanden, auf die gleiche Quelle zurückgreifen, nichts zu finden. Diese Quelle sind die Motive zum obengenannten Disziplinargesetz vom 21. 7. 1852. Wie aber Lotz, der wohl als einziger in einer tiefgründigen Arbeit[27] diese Frage behandelt hat, treffend ausführt, und wie sich aus den obigen Darstellungen ergibt, kommt weder in den betreffenden Motivstellen noch in den parlamentarischen Verhandlungen über das Disziplinargesetz der Ausdruck „politische Beamte" vor. Wenn dort, sagt Lotz, von denjenigen Beamten die Rede ist, welche in bezug auf die innere oder äußere Politik als die eigentlichen Organe der Regierung zu betrachten seien, die gewisse Vertrauensämter einnehmen, so ergibt sich aus dem Zusammenhang ganz unzweifelhaft, daß man dabei nur an die Durchführung der damals erlassenen neuen Gesetzgebung auf vielen Gebieten des öffentlichen Lebens gedacht hat, die staatsbürgerlichen Rechte der Beamten aber nicht einschränken wollte.

Aber wenn auch der Ausdruck „politische Beamte" in diesen Motivstellen nicht vorkommt, so wird dort doch schon von denjenigen Beamten gesprochen, welche in bezug auf die innere oder äußere Politik als die eigentlichen Organe der Regierung zu betrachten seien.

---

25) Deutmann, S. 32; Brand, Beamtenrecht, 1926, S. 487; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, S. 78; Hatschek, 1924, S. 304; Anschütz, Verf. d. Dtsch. Reiches, S. 340.

26) Aßmann: Das deutsche Berufsbeamtentum, S. 21.

27) Lotz, in Schmollers Jahrb. f. Gesetzgeb. pp. 1900, Bd. 24, S. 931 ff. „Politische Beamte in Preußen"?

Zur Bezeichnung dieser Beamten als „politische Beamte“ bedurfte es nur noch eines kleinen Schrittes, der denn auch bald getan wurde, wie sich aus folgenden Erlassen ergibt:

1) Zwar kennt der bekannte Erlaß des Ministers des Innern, Graf Fritz zu Eulenburg, vom 24. IX. 1863, an die sämtlichen Regierungspräsidenten, „das Verhalten der Beamten bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus betreffend“, die Bezeichnung „politische Beamte“ noch nicht. In ihm wird aber bereits von den Inhabern der Stellen „von politischer Bedeutung“ gesprochen und von diesen tatkräftige Unterstützung der Politik der den königlichen Willen unterstützenden Staatsregierung gefordert.

2) Auch der berühmte kgl. Erlaß vom 4. I. 1882 spricht noch nicht von „politischen Beamten“ schlechthin, sondern erklärt nur die Minister und alle Beamte für verpflichtet, die verfassungsmäßigen Rechte des Königs gegen Zweifel und Verdunkelung zu vertreten. Er verzichtet auf jede Wahlbeeinträchtigung, erwartet aber von den Beamten, die mit der Ausführung der Regierungsakte betraut sind und deshalb ihres Dienstes nach dem Disziplinargesetz enthoben werden können, daß sie die Regierungspolitik auch bei den Wahlen vertreten und sich von jeder Agitation gegen die Regierung fernhalten.

Dieses Vertreten der Regierungspolitik ist nach der authentischen Interpretation des Fürsten Bismarck in der Reichstagsrede vom 24. I. 1882 in dem Sinn zu verstehen, daß diese Beamten, soweit sie sich überhaupt vom politischen Kampfe nicht fernhalten und unbeschadet ihrer eigenen gegenteiligen Auffassung die Pflicht haben, die derzeitigen Absichten und Ziele des Ministeriums objektiv zu beleuchten und vor Entstellung zu schützen.[28],[29] Lotz bemerkt zu diesem Erlaß: „Wenn der oben erwähnte königliche Erlaß zur Vertretung der Regierungspolitik bei den Wahlen diejenigen Beamten für verpflichtet erklärt, welche mit der Ausführung der Regierungsakte betraut sind und hinzufügt, daß diese deshalb nach dem Disziplinargesetz ihres Dienstes enthoben, d. h. jederzeit mit Wartegeld in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, und wenn es naheliegt, diese Kategorie mit politischen Beamten zu identifizieren, so darf man jedenfalls den Satz nicht umkehren und sagen, die jederzeit amovibelen Beamten seien mit der Ausführung der Regierungsakte betraut, seien politische Beamte.“

Diese Schlußfolgerung mag richtig und de lege ferrenda beachtenswert sein. Zur Zeit des Erlasses der fraglichen Bestimmungen

28) s. Lotz, a.a.O.
29) Kulemann in Volksw. Ztfr., 38. Jahrg., Heft 2/3, S. 8.

hat man aber offenbar nicht so scharfsinnig gedacht, sondern hat die „naheliegende Identifizierung" angewandt, hat allmählich von politischen Beamten schlechthin gesprochen und hat diese Bezeichnung schließlich

3) in dem Erlaß vom 31. VIII. 1899 (Min.Bl. S. 301) zum ersten Male amtlich angewendet.

Dieser Erlaß war hervorgerufen worden durch die Ablehnung der sogenannten Kanalvorlage, betreffend den Bau eines Schiffsfahrtskanals vom Rhein zur Elbe, durch das Abgeordnetenhaus. Hierbei hatte eine Reihe von Landräten gegen die Regierungsvorlage gestimmt und diese damit zu Fall gebracht. In dem Erlaß heißt es daher u. a., daß ein Teil der Beamten, welchen die Durchführung und Förderung der Maßnahmen der Regierung seiner Majestät obliegt, sich dieser Pflicht in vollem Umfange nicht bewußt sei.

Nicht nur die höheren „politischen Beamten", sondern auch die königlichen Landräte dürften sich in ihrer Tätigkeit nicht durch die Stimmungen ihrer Kreise und die Meinungen der Bevölkerung über die Maßnahmen der Regierung Sr. Majestät beirren lassen. Sie seien berufen und verpflichtet, die ihnen bekannten Anschauungen derselben zu vertreten, sie seien die Träger der Politik der Regierung und hätten den Standpunkt derselben wirksam zu vertreten.

Man darf nun nicht verkennen, daß hier zwar das Wort „politische Beamte" gebraucht wird, daß aber jegliche Begründung für seine Anwendung fehlt. Nach einer solchen suchend, hat Lotz zunächst geprüft, ob man es etwa aus der Bedeutung des Wortes „Politik" ableiten kann. Er ist hierbei zu einem negativen Ergebnis gekommen. Lotz versteht in Bezugnahme auf Bluntschli[30] unter Politik im weiteren Sinne alles bewußte staatliche Leben, die Leitung des Staates und seiner Geschäfte und die Einwirkung auf staatliche Angelegenheiten. Unter diesen Begriff — Politik im weiteren Sinne — fielen aber alle Diener des Staates — im Sinne des ALR. „Militär- wie Zivilbediente", — gleichviel, ob sie obrigkeitliche Funktionen, das staatliche Imperium ausüben oder vorzugsweise wirtschaftliche Aufgaben haben.

Im engeren Sinne aber verstehe man unter Politik nur die Leitung der Staatsangelegenheiten, welche zur Förderung der Kultur, der Macht und Erhaltung des Staates, die Umgestaltung von rechtlichen und wirtschaftlichen Institutionen betreibt, und die Mittel, welche zur Erreichung dieser Zwecke angewendet werden. Diese Tätig-

30) Bluntschli: Politik, Stuttgart 1876, Kap. 1.

keit aber werde ausgeübt mittels der Minister, die als die der Krone und dem Landtag verantwortlichen Träger der Politik nicht unter die Kategorie der (politischen) Beamten in unserem Sinne gehörten, die jederzeit ihre Entlassung fordern könnten und zu gewärtigen hätten. Denn daß ein Minister mit der Politik der Krone und des Gesamtministeriums im Zwiespalt wäre, sei rechtlich und politisch unmöglich.

Wenn letztere Ansicht auch durch die Ereignisse der neuen Zeit als überholt angesehen werden kann, so kann nach Ansicht des Verfassers die Dokumentierung von Lotz deshalb nicht als richtig bezeichnet werden, weil mit der Politik im engeren Sinne nicht nur die Minister beschäftigt sind, sondern in gewisser Hinsicht sich jeder leitende Staatsbeamte zu befassen hat, indem er nämlich bezüglich der Wahl der Mittel, die der Erfüllung ebengenannter Aufgaben dienen, von maßgebendem Einfluß sein kann. Auf dem hier vertretenen Standpunkt scheint auch Grabowsky[31] zu stehen, wenn er sagt: „Ein feines Gefühl für den Maßstab, den man an diese leitenden Kräfte zu legen hat, nennt sie gern „politische Beamte". Bei ihnen kommt es nicht so sehr auf das Verwalten wie auf das Regieren an."

C. Die Notwendigkeit der Einführung von politisch besonders verantlichen Beamten.

Selbst wenn man aber der unter B. genannten Ansicht von Lotz folgen, die Bezeichnung „politische Beamte" ablehnen und sie vielleicht durch den Ausdruck „jederzeit disponible Beamte" (im Gegensatz zu den „infolge einer Umbildung der Staatsbehörden disponiblen Beamten")[32] ersetzen würde, so muß man die Notwendigkeit des Bestehens der für diese Beamten geltenden Sonderbestimmungen doch anerkennen. Lotz nämlich kommt schließlich zu dem Ergebnis, daß es nicht richtig sei, zwischen politischen und unpolitischen Beamten zu unterscheiden. Er anerkennt zwar, daß im Interesse einer guten Verwaltung bei der Lebenslänglichkeit der Anstellung ein Mittel nicht zu entbehren sei, um einzelne Beamte, die man in andere Aemter oder in andere Stellungen nicht versetzen könne, zu beseitigen; Lotz sagt dies aber nur in bezug auf die Fälle, wo z. B. Provinzal-Steuerdirektoren, Oberforstmeister u. ä. deshalb zur Disposition gestellt werden konnten, weil sie in politisch besonders bewegten Zeiten sich den Anforderungen, die ihr Amt an sie stellte,

31) Grabowsky: Die Reform des deutschen Beamtentums, 1917, S. 12.
32) s. V.O. v. 26. II. 1919 (G.S., S. 33)

nicht mehr gewachsen zeigten. Er lehnt das Mittel der Zurdispositionstellung aber grundsätzlich für die Fälle ab, wo es angewandt wird, weil leitende Staatsbeamte eine der Regierungspolitik entgegengesetzte politische Ansicht vertreten.

Wir müssen es uns leider versagen, im Rahmen dieser Arbeit des Näheren auf die sehr ausführlichen und äußerst geistreichen Begründungen, die Lotz für seine Ansicht gibt, einzugehen, zumal heute die Notwendigkeit der behandelten Bestimmungen von der herrschenden Meinung rückhaltslos anerkannt wird.[33]

Treffend hat dies Schmoller[34] in einem Aufsatz, der im unmittelbaren Anschluß an die Ausführungen von Lotz erschien, getan. Er sagt u. a.: „Ob man den Begriff der „politischen Beamten" akzeptiert oder ablehnt, wie Lotz, darüber besteht für mich kein Zweifel, daß eine befriedigende Ausbildung und Handhabung des Disziplinarrechts nicht gelingen kann, ohne zwischen den verschiedenen Beamtenkategorien in bezug auf ihre Pflichten, ihr privates Auftreten im politischen Leben überhaupt, im Parlament, in der Presse, in Versammlungen ganz wesentlich zu unterscheiden.

Den Beamten der Selbstverwaltung und der Justiz, sowie den Universitätslehrern, Sanitätsbeamten, staatlich angestellten Künstlern z. B. muß ein wesentlich größerer Spielraum ihrer politischen Betätigung, ihrer Meinungsäußerung bleiben, als den Beamten, welche die obrigkeitlichen Rechte ausüben, welche durch ihre ganze Stellung und ihre Machtbefugnis an der Spitze größerer oder kleinerer Verwaltungsbezirke stehen, in ihnen mehr als alle anderen Beamten die Staatsregierung vertreten. Sie haben einen Einfluß auf das ganze öffentliche nud wirtschaftliche Leben ihres Bezirkes wie kein anderer Beamter ... Dies bindet sie aber auch mehr, wie man schon aus dem Recht der Regierung sieht, sie jederzeit ohne Angabe eines Grundes zur Disposition stellen zu können."

Mit diesen Worten Schmollers können wir den ersten Teil unserer Arbeit beschließen, denn in ihnen ist alles das enthalten, was als das Ergebnis der obigen Ausführungen angesehen werden kann.

Wir sahen die geschichtliche Entwicklung und die Notwendigkeit der behandelten gesetzlichen Bestimmungen, und wir können es dem

---

33) Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, S. 78 ff.; ders. in „Die Polizei", 1921, S. 7; Deutmann, a.a.O.; Brand (1926, S. 557) und 1928. v. Scherf, a.a.O.; Pasquay, Annalen d. Dtsch. Reiches, 1914, S. 783/84; Rasch, S. 70; Kautz-Appelius, S. 301/2; Brand, Reichsbeamtengesetz, 1907, S. 33; Kulemann, a.a.O.; Lindenau, S. 201; Reindl, S. 9; Schulze, Anm. 1 zu § 25; Laband, Bd. I, S. 516; Stock, Das Recht der Beamten zur freien Meinungsäußerung und seine Begrenzung, in DIZ. 1925, S. 1330; Kranold in „Die neue Zeit", 38. Jahrg., S. 538, Grabowsky, S. 12; Helfritz, S. 87. (1922).

34) Schmoller: „Noch ein Votum über „politische Beamte"," in Jahrb. pp., Bd. 24, S. 951.

Geschmack des einzelnen Gesetzgebers oder Schriftstellers überlassen, ob er die erwähnten Beamten als politische schlechthin, als politisch verantwortliche oder als jederzeit disponible bezeichnen will. Wenn wir uns für die zuerst genannte Bezeichnung entschließen, so tun wir es deshalb, weil dieser Name sich mehr und mehr durchzusetzen beginnt, und unser Bestreben dahin gehen muß, allmählich eine einheitliche Bezeichnung für diese hochwichtigen Beamtengruppen zu schaffen.

§ 2.

Die Sonderstellung der politischen Beamten.

I. Ihre besonderen Pflichten.

Fragt man sich, welche besonderen Pflichten die politischen Beamten haben, so wird diese Frage bei Wolfstieg a. a. O. (Beamtenreichsrecht S. 78) treffend beantwortet. Er sagt: Von diesen politisch verantwortlichen Beamten wird man im Gegensatz zu der Allgemeinheit der Beamten verlangen müssen, daß sie im Dienst sich der Regierungspolitik gegenüber —, die ja in der Regel auf Parteipolitik basiert —, nicht lediglich passiv verhalten, sondern sie aktiv vertreten. Das heißt nicht, daß sie sie in jedem Falle billigen müssen, aber sie müssen zum mindesten ihre eigene Auffassung so weit zurückstellen können und tatsächlich zurückstellen, daß bei ihren Amtshandlungen nur die einheitliche Politik der Regierung zum Ausdruck kommt. Diese Pflicht geht aus allgemein staatsrechtlichen Grundsätzen, aber auch aus positiven Bestimmungen der Reichsverfassung (1919) und der Länderverfassungen hervor.[1] Außerdem muß man von den politisch verantwortlichen Beamten Passivität verlangen, d. h. daß sie eigene, mit der Regierungspolitik nicht übereinstimmende Anschauungen nicht zum Ausdruck bringen. Im übrigen, sagt Wolfstieg weiter, ist es selbstverständlich, daß man von ihnen die Pflichten der Beamtenschaft im allgemeinen hinsichtlich parteipolitischer Betätigung in erhöhtem Maße verlangen muß, so vor allem strengste Beachtung der Verfassung, Vermeiden aufreizender Agitation und sachliche Kritik. Denn auch der politisch verantwortliche Beamte hat zur Betätigung einer im Rahmen der Regierungspolitik liegenden Parteipolitik Gelegenheit, so z. B. bei Reden in öffentlichen Versammlungen.

1) s. R.V. 1919, Art. 56 u. 54, Pr. Verf. 1920, Art. 46 u. 57 u. die oben im ersten Teil d. Arbeit zit. Gesetze.

Wir können uns der Ansicht Wolffstiegs nur in vollem Umfange anschließen. Es würde den Rahmen dieser Arbeit übersteigen, wollte man nunmehr des Näheren auf die Stimmen der Literatur zu obigen Problemen eingehen. Hingewiesen sei aber auf die von Stock[2] vertretene Meinung, wonach grundsätzlich auch den politischen Beamten die volle Freiheit der Meinungsäußerung über politische, aber nicht auf ihrem Arbeitsgebiet liegende Themen, sowie für alle nicht politischen Angelegenheiten gewahrt bleiben müsse. Den politischen Beamten solle nur die Verpflichtung auferlegt werden, zu der Veröffentlichung von Aufsätzen aus ihrem amtlichen Arbeitsgebiet oder zum Abhalten von öffentlichen Vorträgen dieses Inhalts vorher die Genehmigung ihres Ressortsministers einzuholen.

II. Das Verhältnis der politischen Beamten zur republikanischen Staatsform.

Was die Zeit nach der Staatsumwälzung angeht, so können, wie wir oben sahen, gewisse Beamten im Interesse der Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform jederzeit einstweilen in den Ruhestand versetzt werden. Hierbei ist nach Brand[3] nicht notwendig ein nachweisbar republikfeindliches Verhalten oder eine disziplinarische Verfehlung; es genügt vielmehr die pflichtmäßige Ueberzeugung der Zentralbehörde, daß die Maßnahme dem Interesse der Festigung der republikanischen Staatsform dient.

Es ist verständlich, daß man sich des, wie wir sahen, durch nahezu acht Jahrzehnte bewährten Mittels der Zurdispositionstellung auch zwecks Festigung der republikanischen Staatsform bedient hat. Man muß aber das eine beachten, daß hierdurch je nach der verschiedenen parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung ein häufiger Wechsel in den höchsten Beamtenstellen eintreten kann, was im Interesse der Stetigkeit der Verwaltung und der Unabhängigkeit der Arbeitsleistung der Beamten zu bedauern ist.[4] Denn es fehlt ein Verfahren zur Feststellung der Notwendigkeit dieser Maßregel (wie etwa bei der Zwangspensionierung), ebenso wie eine vorherige Anhörung des Beamten oder Angabe der Entlassungsgründe nicht notwendig ist.

2) Das Recht der Beamten zur freien Meinungsäußerung und seine Begrenzung in DJZ. 1925, S. 1330.
3) Brand, a.a.O., S. 265. (1928).
4) Brand, a.a.O., S. 265.

Es steht dem zur Disposition gestellten Beamten auch kein Rechtsbehelf zur Verfügung, um gegen seine Zurdispositionstellung vorzugehen. Denn, wie wir im letzten Teil unserer Arbeit noch sehen werden, ist der Rechtsweg nur bezüglich der vermögensrechtlichen Seite der Zurdispositionstellung, also z. B. bei unrichtiger Berechnung des Wartegeldes gegeben, nicht aber gegen die genannte Maßregel als solche.[5]

Wie ist es aber, fragt Anschütz[6] im Anschluß an ein Urteil des OLG. Dresden vom 25. III. 1927 (JW. 1927, 2198), wenn der zur Disposition gestellte Beamte behauptet und unter Beweis stellt, daß die über ihn verhängte Maßregel einen Willkürakt bedeutet, daß etwa die Unterstellung antirepublikanischer Gesinnung ohne die erforderliche Tatsachenfeststellung oder gar wider besseres Wissen erfolgt sei? Und die Antwort: Auch dann sei, wie die Entscheidung richtig hervorhebe, die Maßregel für den ordentlichen Richter nicht nichtig und unbeachtlich, sie sei aber von ihm darauf anzusehen, ob sie eine die Instanz, die es angehe, belastende, den Staat gemäß Art. 131 R.V. zum Schadensersatz verpflichtende Amtspflichtverletzung darstelle.

Diese Ansicht muß als durchaus zutreffend bezeichnet werden. Praktisch verwertbar wird dieser Lichtblick für den Beamten aber kaum jemals sein. Denn die Entscheidung nimmt ihm seine Kraft nahezu gänzlich, wenn sie zum Schluß mit Recht sagt: „Eine derartige Pflichtwidrigkeit ist jedoch nicht zu vermuten, sondern muß von dem Beamten, der Ansprüche aus ihr herleitet, bewiesen werden.“ Ein Beweis, der wohl kaum einmal gelingen dürfte. Sollte er einmal erfolgreich sein, dann kann nach der zutreffenden Ansicht von Brand[7] der Landtag dem Minister, der als oberstes Verwaltungsorgan das Recht, einen politischen Beamten in den Wartestand zu setzen, mißbraucht hat, sein Vertrauen entziehen (Art. 57 Pr.Verf.), und der betroffene Minister müßte dann zurücktreten (Art. 57 Abs. 6 Pr.Verf.).

Auch würde der Beamte in diesem Falle seinen Schaden ersetzt bekommen.

Trotz alledem bedeutet die fragliche Maßregel stets eine große Härte für die betroffenen Beamten. Denn jeder Beamte, der ernst und treu sein Amt geführt hat, wird durch eine Zurdispositionstellung, abgesehen von den finanziellen Nachteilen, in seiner Beamtenehre stets aufs schwerste getroffen werden.

---

5) s. RG. v. 25. III. 1927, Jur. Rdsch., Rspr. Sp. 813.
6) JW. 1927, S. 2692.
7) Brand, 1928, S. 266.

Ein schlagender Beweis hierfür ist die in diesem Jahre erfolgte Zurdispositionstellung des hochverdienten Ministerialdirektors Dr. Erythropel, der auch, ohne vorher gehört zu werden und ohne sich einer positiv republikfeindlichen Handlungsweise bewußt zu sein, zur Disposition gestellt wurde. Erythropel[8] geht aber fehl, wenn er meint, daß ein positives Verhalten des politischen Beamten gegen die Regierungspolitik vorliegen müsse, um die Anwendung des § 3 der Wartegeld-V.O. zu rechtfertigen. Mit Recht hat Corsing[9] darauf hingewiesen, daß weder Abs. 1 noch Abs. 2 des genannten § 3 Wartegeld-V.O. für die Richtigkeit der Ansicht Erythropels spreche. Denn der Abs. 1 sei eine analoge Anwendung des § 87 des Ges. v. 21. 7. 1852 (s. oben) und enthalte mit keinem Wort eine Verpflichtung der Staatsregierung, die Gründe zu substantiieren, aus denen sie von ihrem Rechte, politische Beamte zur Disposition zu stellen, Gebrauch machen will. Aber auch nach Abs. 2 des § 3 könnten die dort genannten Beamten jederzeit einstweilen in den Ruhestand versetzt werden, und die Staatsregierung sei zu einer konkreten Rechtfertigung ihrer Gründe, die sie zu dieser Maßregel veranlaßt habe, nicht verpflichtet. Denn der Regierung sei die Vollmacht für diesen Verwaltungsakt in der Verfassung blanko erteilt worden, indem zur Voraussetzung einer derartigen plötzlichen Verabschiedung nur das „Interesse der Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform" gemacht ist.

So hart diese Feststellungen klingen mögen, sie sind verständlich, wenn wir uns die im ersten Teil unserer Arbeit dargelegte geschichtliche Entwicklung dieser eigenartigen Blankovollmacht vor Augen führt.

Die Regierung muß nach der durchaus richtigen Ansicht Corsings die Möglichkeit haben, leitende politische Beamte auch dann sofort aus ihrem Amte zu entfernen, wenn diese Beamten subjektiv nach ihrer besten Kraft dem Staate zu dienen geglaubt haben, wofern die Staatsregierung überzeugt ist, daß mit dieser Arbeitsleistung des Beamten den Interessen der preußischen Republik nicht mehr gedient ist.

8) DIZ. 1928, S. 651.
9) DIZ. 1928, S. 771.

§ 3.

Die Lage der politischen Beamten als Parlamentarier.

Sahen wir im zweiten Teil unserer Arbeit, daß der politische Beamte sich eine Zurdispositionstellung jederzeit gefallen lassen muß, so sei nunmehr die interessante Frage geprüft, ob der politische Beamte dieser für ihn so gefährlichen Bestimmung auch dann untersteht, wenn er ein Parlamentsmandat bekleidet und hierdurch den Schutz der Immunitätsprivilegien für sich in Anspruch nehmen kann.

Folgendes Beispiel möge das eben genannte Problem veranschaulichen:

Ein preußischer Landrat hatte sich in den Landtag wählen lassen. Als Führer einer in der Opposition stehenden Partei bekämpft er eine Regierungsvorlage, deren Annahme der Minister des Innern als Staatsnotwendigkeit besonders gefordert hatte, heftig und läßt sich hierbei zu schweren Beleidigungen des Ministers hinreißen. Bei der Abstimmung über die Vorlage, die auf seinen Antrag namentlich erfolgt, stimmt er dagegen und bringt damit die Vorlage zu Fall. Am Tage hiernach wird er zur Disposition gestellt und sofort seines Dienstes enthoben. Mit der unter das Zeugnis des Ministers gestellten Behauptung, daß die Amtsenthebung nur wegen seines Verhaltens im Landtag erfolgt sei, erhebt er Klage mit dem Antrag, festzustellen,

> daß die Dienstenthebung unzulässig und deshalb unwirksam sei, daß er also nach wie vor Landrat und damit zur Ausübung des Amtes befugt sei.

I. Die gesetzliche Entwicklung und die juristische Natur der Immunitätsrechte.

Eine Klage, wie die eben genannte, müßte sich auf das Privileg der Redefreiheit und der beruflichen Unverantwortlichkeit der Abgeordneten stützen.

Den Ursprung dieser Abgeordneten-Immunität finden wir in England, wo sie 1689 in der Bill of Rigths entstand. In der französischen Charte von 1814 ist das Recht der Redefreiheit nicht aufgenommen worden, jedoch ist es über Belgien nach Deutschland gekommen.

Hier ist die parlamentarische Redefreiheit in fast allen Reichs- und Landesverfassungen anerkannt und verankert worden. So bestimmte die Frankfurter konstituierende Nationalversammlung im § 20 V. vom 28. 3. 1849: „Kein Mitglied des Reichstages darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Aeußerungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden."

In Preußen aber schrieb Art. 84 der revidierten Verfassung vom 31. Januar 1850, der sich an Art. 83 der oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848 anschloß, vor: „Sie (die Mitglieder beider Kammern) können für ihre Abstimmungen in der Kammer niemals, für ihre darin ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb der Kammer auf Grund der Geschäftsordnung zur Rechenschaft gezogen werden."

Die norddeutsche Bundesverfassung hatte im Art. 30 für die Mitglieder des Reichstages die absolute parlamentarische Redefreiheit sanktioniert, vermittels einer Norm, deren Fassung sich streng an § 120 der V. vom 28. 3. 1849 anschloß.

Ebenso wiederholt der Art. 30 der RV. vom 16. 4. 1871 diese Norm.

Bei der Schaffung des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871 gelang es dem Abgeordneten Lasker, die Aufnahme folgender, nicht nur für Preußen, sondern für alle zum Deutschen Reich vereinten Gliedstaaten maßgebenden Vorschrift in das Reichsstrafgesetzbuch durchzusetzen: § 11. „Kein Mitglied eines Landtages oder einer Kammer eines zum Reich gehörigen Staates darf außerhalb der Versammlung, zu der das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Aeußerungen zur Verantwortung gezogen werden."

Diese beiden letztgenannten reichsgesetzlichen Normen bildeten bis zum Erlaß der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 die positive Grundlage des geltenden Rechts über die parlamentarische Rede- und Abstimmungsfreiheit; in ihrer Tragweite decken sich diese Normen im allgemeinen, nur der Unterschied besteht zwischen ihnen, daß Art. 30 von den Vertretern des deutschen Gesamtvolkes han-

delt, während § 11 die Vertreter der deutschen Gliedstaaten ins Auge faßt.

Die neue Reichsverfassung hat im Art. 36 den — wie wir sahen — längst anerkannten staatsrechtlichen Gedanken, daß ein Abgeordneter bei Ausübung seines Berufes weder gerichtliche noch disziplinare Nachteile befürchten soll, gleichfalls angenommen und bestimmt: „Kein Mitglied des Reichstages oder eines Landtages darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Aeußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden. Da hierdurch die Immunität gleichzeitig den Landtagsabgeordneten gewährleistet wird, brauchte die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. 11. 1920 entsprechende Bestimmungen nicht zu enthalten.

Ueber das Wesen, d. h. die juristische Natur der Immunitätsrechte ist schon viel geschrieben und gestritten worden.

Für uns genügt es, festzustellen, daß man sich in der Literatur darüber einig ist, daß diese Rechte dem Abgeordneten nicht etwa die Befugnis geben, sie im Wege der Klage geltend zu machen.

Die Begründung, die die einzelnen Schriftsteller hierfür gefunden haben, ist verschieden. So sagt Laband[1], daß die fraglichen Bestimmungen lediglich Sätze des objektiven Rechtes seien und keinerlei subjektive Rechte begründen. Die Mitgliedschaft im Reichs- bezw. im Landtage sei zwar die Voraussetzung für die Anwendung dieser Rechtsvorschriften, die Anwendung derselben hänge aber nicht von dem Willen des einzelnen Mitgliedes der Volksvertretung ab. Hiergegen sagt eine andere Ansicht, daß es sich zwar um subjektive Rechte handele, diese aber nicht dem einzelnen Abgeordneten, sondern dem Parlament als solchem zuständen.[3] Dieser Meinung widersprechen diejenigen, die zwar gleichfalls das Vorliegen subjektiver Rechte annehmen, als Träger derselben aber den einzelnen Abgeordneten bezeichnen.[4]

Wieder andere sagen, daß es sich hier um ein doppeltes Privileg handele, welches auf der einen Seite den einzelnen Abgeordneten, auf der anderen dem Parlament zustehe.[5]

---

1) Laband, S. 570/71.
2) Vgl. auch Bornhak I, 1888, S. 395/96; Hatschek, S. 236; Rochlitz, S. 83; Jellinek, S. 170.
3) Seydel, S. 213; v. Rönne, S. 270.
4) Koppenhagen, S. 24; Fülster, S. 485; Seidler, S. 87 A. 2.
5) Stier-Somlo, Handwörterbuch, I, S. 14; Sonntag, S. 20—24.

Wir schließen uns der Ansicht von Meyer-Anschütz[6] an, welcher ausführt: Die hierfür in Frage kommenden Vorschriften haben den Charakter objektiver Rechtssätze, sie begründen aber gleichzeitig subjektive Rechte und Pflichten der einzelnen Abgeordneten. Diese Pflichten sind öffentliche, nicht privatrechtliche. Sie können daher weder im Wege der Klage geltend gemacht werden, noch kann auf dieselben wirksam verzichtet werden.

II. Das Verhältnis der Zurdispositionstellung zu den Immunitätsrechten.

Das hier zu behandelnde Problem lautet: Fällt das „zur Disposition stellen" eines politischen Beamten unter das Verbot des Art. 36 RV., oder anders ausgedrückt: Ist durch die derogatorische Kraft der RV. (Art. 13) § 87 Z. 2 des Ges. v. 21. 7. 1852 oder die, wie wir sahen, gleichlautende Wartegeldverordnung in dieser Hinsicht aufgehoben?

Die Wichtigkeit dieser Frage ergibt sich unzweideutig aus den Worten Hubrichs,[7] des heftigsten Verfechters der Ungesetzmäßigkeit der Zurdispositionstellung eines Beamtenparlamentariers. Er sagt:

„Die Verwaltungsakte, welche die Dispositionstellung der Kanalgegner (s. oben) enthalten, sind übrigens, da sie gegen ein absolutes Verbotsgesetz verstoßen, ipso iure nichtig; auch der einzelne davon betroffene Beamte kann sich darauf berufen: er kann insbesondere, da sein Anspruch auf Gehalt ein klagbarer ist, behufs voller Nachzahlung seines durch die Dispositionstellung gekürzten Diensteinkommens den Rechtsweg beschreiten, bis er etwa gemäß § 87 Z. 1 des Ges. v. 21. Juli 1852 untergebracht ist.[8] Nach Ansicht Hubrichs kann die Vorschrift des § 5 des Ges. v. 24. Mai 1861 betreffs die Erweiterung des Rechtsweges, wonach die Entscheidung der Disziplinar- und Verwaltungsbehörde darüber, ob und von welchem Zeitpunkt ab ein Beamter einstweilen in den Ruhestand zu versetzen sei, für die Beurteilung der vor den Gerichten geltend gemachten vermögensrechtlichen Ansprüche maßgebend sind, in den Fällen keine Anwendung finden, wo die fraglichen Entscheidungen wegen Verstoßes gegen absolute Verbotsgesetze an unheilbarer Nichtigkeit leiden.[9]

6) Lehrbuch d. dtsch. Staatsrechts, 1914, S. 369/370; ebenso Gierke in Schmollers Jahrb. f. Gesetzgebung pp. 7, S. 1138.

7) Hubrich: Die parlamentarische Redefreiheit, 1899, S. 317, 319, 393.

8) Vgl. hierzu v. Rönne-Zorn, Pr. Staatsrecht I, S. 508 ff.; Seydel, Komm. z. Ges. v. 21. VII. 1852, S. 305 (muß wohl heißen: S. 276 — d. V.).

9) Vgl. RG. 12, 71.

a) Die Möglichkeit der Prüfung der Frage zu II durch den Richter.

Es ist einleuchtend, daß der Richter die oben bereits umrissene Frage nur beurteilen kann, wenn ihm ein Prüfungsrecht hierüber zusteht.

Bezüglich des richterlichen Prüfungsrechtes enthielt Art. 106 Abs. 2 der Pr.V. vom 31. 1. 1850 die Bestimmung: „Die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen[10] steht nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zu.“ Die Reichsverfassung vom 16. 4. 1871, sowie RV. vom 11. 8. 1919 und die Pr.V. vom 30. 11. 1920 enthalten keine näheren Vorschriften. Die Wissenschaft steht aber übereinstimmend auf dem Standpunkt, daß es ein richterliches Prüfungsrecht darüber gibt, ob Landesrecht nicht dem Reichsrecht widerspricht (Art. 13 RV.)[11]. Giese sagt hierzu: „Im übrigen reicht die derogierende Kraft des Reichsrechts so weit, wie das Reichsrecht es will; den Umfang dieses Willens festzustellen, unterliegt der richterlichen Kognition und kann dem Richter nicht landesrechtlich versagt oder beschränkt werden. Ebenso Anschütz[12]: „Der sachliche Umfang der Aufhebung des bestehenden Landesrechts entscheidet sich allein nach dem Reichsgesetz. Letzteres bricht die Herrschaft des Landesrechts, soweit es sie brechen will. Dasein und Tragweite dieses Willens sind durch Auslegung zu erforschen. Für die zur Anwendung der Reichs- und Landesgesetze berufenen Gerichte gilt hier kraft Reichsrecht volle Freiheit der Auslegung, oder, anders ausgedrückt: Das Recht des Gerichtes, die Landesgesetze auf ihre Reichsgesetzmäßigkeit zu prüfen und Landesgesetzen, die es für gebrochen erachtet, die Anwendung zu versagen, kann durch Landesgesetz nicht beschränkt werden.“

Nun sagt § 5 des Gesetzes vom 24. Mai 1861, daß die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden darüber, ob und von welchem Zeitpunkt ab ein Beamter einstweilen in den Ruhestand zu versetzen sei, für die Beurteilung der vor den Gerichten geltend gemachten vermögensrechtlichen Ansprüche maßgebend sind.

Nach dieser, wie wohl allgemein anerkannt wird,[13] noch heute geltenden Vorschrift, könnte es so scheinen, als wenn das richterliche Prüfungsrecht in dieser Hinsicht überhaupt ausgeschlossen wäre.

---

10) wobei wir unter kgl. V.O. das zu verstehen haben, was wir heute Gesetz nennen.

11) Giese, Reichsverfassung, 7. Aufl. II, 1 zu Art. 13.

12) Anschütz, RV., 5. Aufl. zu Art. 13, 1 c; vgl. auch Huber, Verf. d. Freistaates Preußen v. 30. XI. 1920, S. 128, 4.

13) Wolffstieg, a.a.O., S. 96; Liedtke, D.R.Z. 1919, S. 337; Huber, S. 164; Arndt, Pr. Verf. 1921, S. 125; Giese, RV. S. 341; Anschütz, Die Verf. d. Dtsch. Reiches, S. 341; Jur. Rdsch. 1925, II S. 732, Nr. 1044; RG. 108, 345/46; 99, 262; vgl. bes. betr. der erforderlichen Vorentscheidung des Verwaltungschefs § 3, Ges. v. 24. V. 61, RG. 108, 145; 106, 38; 102, 170.

Dem ist indessen nicht so, denn es gehört zu den Grundpfeilern jedes Rechts- und Bundesstaates, daß einmal die Herrschaft des Reichsrechts gegenüber dem Landesrecht gewahrt bleibe, und daß der Richter nur solche landesrechtlichen Normen bei seiner Entscheidung anwenden kann, von denen er überzeugt ist, daß sie dem Reichsrecht nicht widersprechen. Gewiß läßt sich gegen das richterliche Prüfungsrecht mancherlei sagen. Die Bedenken werden jedoch hinfällig, wenn man sich überlegt, daß der Richter in erster Linie berufen ist, darüber zu wachen, daß die Landesgesetze ihre Macht nicht weiter entfalten, als ihnen durch die vom Reichsrecht gezogenen Grenzen gestattet ist. Klar kommt dieser Gedanke in einer neueren Entscheidung des Reichsgerichts[14] zum Ausdruck: „... Daß der Richter zu einer solchen Frage (ob nämlich — hier — das preußische Altersgrenzengesetz vom 15. 12. 1920 mit Art. 129 Abs. 1 im Einklang steht) berechtigt und verpflichtet ist, kann nach Art. 13 RV. (vgl. auch Art. 61 Abs. 1 Satz 3 der PrVO. vom 30. 11. 1920) keinem Zweifel unterliegen. Das richterliche Prüfungsrecht wird aber auch nicht etwa durch § 5 des Ges. über die Erweiterung des Rechtswegs vom 24. 5. 1861 eingeschränkt.

b) Die Beantwortung der Frage zu II in der Literatur.

In der Literatur sind die Ansichten darüber, ob es verfassungsmäßig statthaft sei, daß politische Beamte lediglich wegen ihres Verhaltens im Parlament zur Disposition gestellt werden können, geteilt.

Maßgebend ist hierbei wieder die Stellungnahme der einzelnen Schriftsteller zu der Frage, ob man vom Rechtsstandpunkt aus in der Dispositionstellung eine Maßregel lediglich im Interesse des Dienstes, oder eine Maßregel gegen den Beamten — eine Maßregelung — zu erblicken hat.

Die erste Ansicht sagt unter der Führung von Arndt[15] etwa Folgendes: Es kann über Sinn und Wortlaut des § 87 Z. 2 des Gesetzes vom 21. Juli 1852 gar kein Zweifel bestehen; dieses Gesetz bezeichnet die Maßregel selbst als eine „Verfügung im Interesse des Dienstes", welche nicht Gegenstand eines Disziplinarverfahrens ist." Der Zweck einer Sonderstellung der politischen Beamten ist eben der, der Regierung einen mehr unmittelbaren Einfluß auf die Amtstätigkeit dieser Beamten zu geben, damit in wichtigen

14) 104, 59.

15) Vgl. hierzu Arndt, DJZ. 1899, S. 445 ff.; Arndt, Staatsrecht, 1901, S. 651; Arndt, Verf. d. Dtsch. R. 1913, S. 178, 3; vgl. ferner Meyer-Anschütz, Staatsrecht 1919, § 105; Geigel in Arch. f. ö. R. 17, 446; Rehm in DJZ. 1900, 112.

Zweigen der Verwaltung die notwendige Kraft und Einheit gesichert bleibe. Arndt beruft sich in seinen weiteren Ausführungen auf die von uns bereits im ersten Teile unserer Arbeit behandelten Motive zum Gesetz vom 21. 7. 1852 und sagt schließlich: Nicht um den zur Disposition gestellten Beamten wohl oder wehe zu tun, sondern im Interesse des Staates hielt es der Gesetzgeber für geboten, der Staatsregierung das Recht zu geben, bestimmte Beamte ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Ob die Staatsregierung Recht oder Unrecht hat, ob dem zur Disposition Gestellten die Angelegenheit wichtig oder unwichtig erscheint, ist rechtlich ganz unerheblich. Arndt legt dann weiterhin dar, daß der § 87 Nr. 2 des zitierten Gesetzes die Möglichkeit schaffen sollte, bei wechselnden Ministerien und damit verschiedenartigen politischen Strömungen an leitenden Stellen auch Beamte zu wissen, die der neuen Regierungspolitik nicht feindlich gesinnt entgegenständen, sondern diese zu fördern willens wären; ja, der Gesetzgeber wollte sogar dem Beamten durch die Zurdispositionstellung insofern eine Wohltat erweisen, als er oppositionelle Beamte nicht zwingen wollte, dauernd gegen ihre Gesinnung tätig sein zu müssen. Daher sei in der Tat in keiner Weise ersichtlich, daß der Gesetzgeber das Zurdispositionstellen als ein „zur Rechenschaft ziehen" — als eine Beamtenmaßregelung — aufgefaßt wissen wollte.

Die an sich möglichen Bedenken der Vereinbarung des so zu verstehenden Sinnes von § 87 Z. 2 zitierten Gesetzes mit den Immunitätsvorschriften zerstreut Arndt mit folgender treffender Bemerkung. Er sagt: Sollte Art. 84 der Pr.Verf. wirklich dem § 87 zitierten Gesetzes widersprechen, so wäre nicht ersichtlich, daß die Gesetzgeber, da die beiden Gesetze von der nämlichen Stelle ausgegangen sind, das eine Mal hätten weiser oder mächtiger sein sollen als bei der Beratung des anderen Gesetzes. Wenn aber zwei Gesetze jahrelang beraten worden seien, ohne daß jemand einen Widerspruch in ihnen gefunden hätte, so ergäbe sich hieraus offensichtlich die Tatsache ihrer Harmonie.

Die Ansicht Arndts entspricht der unsrigen; abgesehen von den Erörterungen im ersten Teil unserer Arbeit erscheinen uns folgende Gesichtspunkte noch von besonderer Wichtigkeit:

1. Die Stellung zur Disposition ist keine disziplinarische Maßregel, wenn sie der Beamte auch als Nachteil empfindet. Sie enthält lediglich eine Feststellung der Tatsache, daß der politische Beamte mit den Ansichten der leitenden Stellen nicht mehr übereinstimmt. Wann, wo und wie die leitende Stelle die Gewißheit

erlangt hat, daß ein politischer Beamter infolge anders gerichteter politischer Einstellung dem Staatswohl schädlich werden könnte, ist gänzlich unerheblich. Der Staat muß darauf bedacht sein, daß Beamte mit maßgeblichem Einfluß diesen nicht gelegentlich gegen den Staat selbst verwenden. Glaubt nun der Staat, einmal bemerkt zu haben, daß bei einem politischen Beamten diese Gefahr doch mehr oder weniger besteht, so beugt er durch geeignete Mittel dem Unheil vor, d. h. er stellt den Beamten so lange zur Disposition, bis er glaubt, daß die Gefahr beseitigt sei.

Ein gewisses Risiko bedeutet es daher für jeden politischen Beamten, wenn er sich in ein Parlament wählen läßt. Denn hier ist die Gelegenheit immer gegeben, daß der „aufpassende" Staat erfährt, wie er politisch denkt, und daß der Staat, wenn er Nachteiliges gemerkt zu haben glaubt, hieraus seine Konsequenzen zieht. Tut der Staat dies durch das Mittel der Dispositionstellung, so will er gar nicht in die Immunitätsrechte des Beamten eingreifen, sondern lediglich sich selbst schützen vor einem oppositionellen Vorgehen des Beamten in Ausübung seiner beruflichen Funktion.

2. Für die eben vertretene Ansicht erscheint bezüglich des geltenden Rechts die Tatsache beachtlich, daß kurze Zeit vor Inkrafttreten des Art. 36 der neuen RV. durch die oben zitierte preußische Verordnung vom 26. 2. 1919 (GS. S. 33) die Gültigkeit der Bestimmungen des Gesetzes vom 21. 7. 1852 ausdrücklich anerkannt wurde, obwohl dem Gesetzgeber die anläßlich der Maßregelung der „Kanalrebellen" viel besprochene Möglichkeit einer Pflichtenkollision bei einem Beamtenparlamentarier sicher zu Genüge bekannt war.

3. Wollte man in der Dispositionstellung, welche einem politischen Beamten wegen einer Aeußerung im Parlament trifft, eine von den Gerichten stets zu beachtende Verfassungsverletzung erblicken, so müßte sie sich als eine gerichtliche oder dienstliche (disziplinarische)[16] Verfolgung oder als ein sonstiges Zurverantwortungziehen darstellen. Daß die Zurdispositionstellung nicht eine gerichtliche (also straf- oder zivilrechtliche) Verfolgung sein kann, ist im ersten Teil unserer Arbeit ausgeführt worden. Aber auch unter das Verbot des sonstigen „Zurverantwortungziehen" ist die Zurdispositionstellung nicht unterzubringen; denn „zur Verantwortung ziehen" heißt nach dem Wortsinn: von jemandem unter dem Hinweis auf Schuld und Strafe Erklärungen verlangen. Daraus ergibt sich ohne weiteres[17], daß nicht jede Staatshandlung, die wegen irgend-

16) Vgl. Anschütz, RV. a.a.O., zu Art. 36.
17) Vgl. Dambitsch, RV. a.a.O., S. 461/62.

welcher zufälliger Nebenwirkungen dem Abgeordneten Nachteile bringt, (wie dies bei der Zurdispositionstellung zweifellos der Fall ist), unzulässig ist, sondern nur Staatshandlungen, die darauf berechnet sind, den Abgeordneten unmittelbar zur Verantwortung zu ziehen, wie etwa ein vom Staatsanwalt eingeleitetes Verfahren, Polizeistrafen, ehrengerichtliche Verfolgungen.

Wenn auch das Verhalten eines politischen Beamten im Reichs- oder Landtage der tatsächliche, politische Grund der besprochenen Maßnahme sein kann, so ist darin eine Verfassungswidrigkeit nicht zu erblicken, denn die Regierung kann politische Beamte jederzeit, also aus jedem Grunde, zur Verfügung stellen. Aus welchem Grunde, darüber entscheidet ihr Ermessen.

Erfolgt nun einmal die Zurdispositionstellung als Reaktion auf einen parlamentarischen Berufsakt, so erscheint dies nur als ein äußerer Vorgang, welcher bekundet, daß die Regierung dem Beamten das volle Vertrauen nicht mehr schenken kann, nicht aber als eine Strafe für Aeußerungen oder Abstimmungen im Parlament. Insoweit stimmt der schärfste Gegner dieser Ansicht, Hubrich[18], mit obigen Ausführungen überein. Er sagt: .... „so erscheint also unzweifelhaft die Dispositionstellung eines politischen Beamten nach dem wahren Sinn von § 87 Z. 2 des Ges. v. 21. Juli 1852 nicht als ein Uebel, das zur Sühnung einer Schuld verhängt wird, das ist eben als Strafe, sondern lediglich als ein eigenartiges Disziplinarmittel, welches die Rechtsordnung unter Hintenansetzung des persönlichen Interesses des Beamten gegenüber dem wichtigeren öffentlich-rechtlichen Dienstinteresse den Führern der Staatsregierung gibt, um gegenüber gewissen unzuverlässig erscheinenden Unterorganen die Einheitlichkeit des Regierungswillens sicherzustellen. Indem nun der § 11 StGB. (s. oben) zum Schutze des parlamentarischen Berufes nur diejenigen obrigkeitlichen Akte verbietet, welche die Anrechnung eines parlamentarischen Berufsaktes als Schuld und zugleich die Auferlegung einer Strafe, eines Rechtsnachteils dafür in sich schließen, wird die Dispositionsstellung des preußischen Rechts allerdings von dieser reichsgesetzlichen Vorschrift nicht getroffen."

Trotz dieser Feststellung kommt Hubrich auf einem anderen Wege zu einem anderen Ergebnis:

Obwohl, wie wir oben sahen, § 11 RStGB. vom 15. 5. 1871 und Art. 84 Pr.V. bezw. Art. 30 der alten RV. sich in ihrer Tragweite decken, und Hubrich bei einer Gegenüberstellung von § 87 zit.

18) Hubrich, Parlam. Immunität u. Beamtendiszipl. 1900, S. 16.

Gesetzes mit § 11 RStGB. der von Arndt vertretenen Ansicht beipflichten muß, glaubt er dies nicht mehr tun zu können bei einem Vergleich von § 87 Z. 2 mit Art. 84 der Pr.V. vom 31. 1. 1850. Und zwar wird er zu dieser Ansicht durch Zurückführung des § 84 der revidierten preußischen Verfassung vom 31. 8. 1850 und dessen Grundlage, Art. 83 der oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848 auf Art. 44 der belgischen Constitution vom 7. Februar 1831 gebracht. Er sagt: Die beiden genannten Artikel der Pr.Verf. seien eine Uebersetzung des Art. 44 der belgischen Constitution. Wenn aber ein Gesetzgeber eine Norm aus einem anderen Rechtsgebiet adoptiere und in dem von ihm beherrschten Rechtsgebiet mit Geltungskraft ausstatte, müßte angenommen werden, daß diese Norm im neuen Herrschaftsbereich mit denselben Konsequenzen zu gelten habe wie im alten. Nach dem Wortlaut von Art. 44 der belgischen Constitution sei aber den Volksvertretern gegenüber wegen der in Ausübung ihres Berufes getanen opinions (d. i. Aeußerungen jeden Inhalts) und votes (Abstimmungen) nicht nur das être poursuivi d. i. das mit Aufstellung einer Schuld verbundene rechtliche Verfolgtwerden, sondern auch das être recherché verboten; être recherché heiße aber jedes Zurredestellen, ja sogar jegliches irgendwie Zunahetreten. Dies führt Hubrich näher aus und folgert: wenn der Sinn der belgischen Immunitätsvorschrift der ist, daß nicht nur jede mit einer Schuldanrechnung verbundene rechtliche Verfolgung, sondern auch das bloße Zurredestellen und demgemäß auch solche obrigkeitlichen Schritte, welche ohne Anhörung des Betroffenen unmittelbar einen Rechtsnachteil für diesen in sich schließen, gegenüber einem parlamentarischen Berufsakt rechtlich unstatthaft sind, so muß für das preußische Recht notwendig auch die Unzulässigkeit einer Zurdispositionstellung, welche einen politischen Beamten als Reaktion auf einen parlamentarischen Berufsakt trifft, behauptet werden.

Wir glauben, unsere gegenteilige Auffassung mit obigen Ausführungen ausreichend begründet zu haben. Es genügt, hier darauf hinzuweisen, daß wir einmal in Art. 84 Pr.Verf. und § 11 RStGB. Bestimmungen von gleicher Tragweite sehen,[19] und daß wir zum anderen das belgische Verbot des être recherché vom deutschen Gesetzgeber nur insoweit anerkannt finden, als es sich nicht um politische Beamte handelt. Ueber diesen schwebt, wenn wir einmal so sagen dürfen, stets das Damoklesschwert einer möglichen Zurdispo-

19) Dieses ergibt sich zweifellos auch daraus, daß Art. 36 RV., der eine Zusammenfassung dieser Gesetzesbestimmungen enthält, nur von einem „zur Verantwortung gezogen werden" spricht, den Begriff des „zur Rechenschaft ziehen", von dem Art. 84 der Pr. Verf. sprach, also als in diesem enthalten betrachtet.

sitionstellung. Lassen sie sich in den Landtag wählen (ihr freier Wille!), so müssen sie sich überlegen, daß dieses stets (aus jedem Grunde) auf sie herunterfallen kann, auch auf ihr sonst so trefflich geschütztes Abgeordnetenhaupt.

Wir stellen demnach fest, daß die Dispositionstellung nicht einen Verstoß gegen das absolute Verbotsgesetz des Art. 36 bedeutet, daß sie also nicht ipso iure nichtig ist, wie Hubrich und andere Schriftsteller[20] behaupten, und daß nach alledem der Richter bei Prüfung der Reichsgesetzmäßigkeit von § 87 Z. 2 zu einer Bejahung der Streitfrage kommen muß.

III. Der Rechtsschutz der Beamtenparlamentarier gegen eine Zurdispositionstellung.

Hat der Richter nun einmal die Reichsgesetzmäßigkeit der Dispositionstellung bejaht, so hat er keine Möglichkeit mehr, die genannten Entscheidungen hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit und der Motive, die die Verwaltungsbehörde zu der fraglichen Entscheidung bewogen haben, in den Bereich seiner richterlichen Erkenntnis zu ziehen; — das Reichsgericht[21] hat einmal in einem ähnlichen Falle zu dieser Frage Stellung genommen und gesagt: Der klare unzweideutige Wortlaut dieser Bestimmung (es handelte sich hier um § 155 RBG., der dem § 5 des Ges. v. 24. 5. 1861 nachgebildet ist) führe zu der Auslegung, daß dem Gericht die Nachprüfung darüber entzogen sei, ob die Verwaltungsbehörde aus zureichendem gesetzlichen Grunde und auf genügend festgestellte Tatsachen hin den Beamten aus seinem Akte entfernt, einstweilig oder definitiv in den Ruhestand versetzt habe; denn maßgebend für die Beurteilung der geltend gemachten vermögensrechtlichen Ansprüche seien die gedachten Entscheidungen nur, wenn für eben diese Beurteilung die Tatsache, daß der Beamte einstweilig in den Ruhestand versetzt sei, mit der rechtlichen Folge unanfechtbar feststehe, und daß nur auf dieser Grundlage der Umfang der vermögensrechtlichen Ansprüche festgestellt werden soll.

Hieraus ergibt sich, daß der Richter in der Regel zur Abweisung der Klage kommen wird. Trotzdem ist aber daran festzuhalten, daß durch diese erhebliche Einschränkung des Rechtswegs dieser nicht etwa ausgeschlossen wird, sondern es ist damit nur gesagt, daß die Gerichte in solchen Fällen die vor ihnen an sich zulässiger-

20) Vgl. Hubrich, a.a.O., S. 60; ders.: Die parlamentarische Redefreiheit u. Disziplin 1899, S. 393, 317, 319; Alsmann, Arch. f. ö. R. I, 589; Mittelstädt, in pr. Jahrb. 1886, S. 501; Olshausen, § 11, 1; Oppenhoff zu § 11; Bornhak I, 427.
21) RG. 12, 71.

weise geltend gemachten Ansprüche für materiell ungerechtfertigt zu erachten haben, weil eben nach dem Willen des Gesetzes die Vorentscheidung auch in dieser Hinsicht maßgebend sein soll.

Dies alles gilt für den Fall, daß ein zur Disposition gestellter Beamtenparlamentarier vermögensrechtliche Ansprüche einklagen würde. Ein Antrag wie der in dem Beispiel zu § 8 unserer Arbeit gestellte würde für sich allein aber niemals Aussicht auf Erfolg haben können. Denn ein Rechtsschutzanspruch, der darauf gerichtet ist, festzustellen, daß eine Amtsentziehung unzulässig sei, ist ein staatsrechtlicher Anspruch und daher dem Rechtsweg entzogen. Ebenso natürlich auch ein Anspruch, der die Feststellung bezweckt, daß ein zur Disposition gestellter Beamter weiterhin Träger des ihm entzogenen Amtes und zur Weiterführung desselben befugt sei. Das Reichsgericht[22] hat allerdings einmal (in einem Falle, wo das Bestehen eines Amtsverhältnisses strittig war), gesagt, daß die Gerichte vielleicht genötigt seien, die Vorfrage zu entscheiden, ob ein Beamtenverhältnis besteht. Ihre Bejahung oder Verneinung habe dann aber nur Bedeutung für den im Prozeß befangenen vermögensrechtlichen Anspruch, nicht dagegen stehe dem Gericht die Feststellung des Beamtenverhältnisses als solchem, eben seiner öffentlich-rechtlichen Natur wegen, zu. Ein Antrag auf Feststellung der Beamteneigenschaft könne unter Umständen als Feststellungsantrag einem sich auf diese Eigenschaft gründenden vermögensrechtlichen Anspruch vorangehen; in diesem Falle liege lediglich eine ungenaue Fassung des Antrages vor, die sachlich unschädlich sei.

Ein solcher Antrag würde dann nur vorbereitende Bedeutung haben, ähnlich einem Antrag auf Feststellung des Eigentums an einer Sache, der dem Antrag auf ihre Herausgabe vorangestellt wird. Für Klagen jedoch, mit denen die selbständige, von streitigen vermögensrechtlichen Ansprüchen losgelöste Feststellung verlangt wird, daß jemand Beamter ist, kann der Rechtsweg nicht in Frage kommen. Denn auf diese Weise könnten, wie das Reichsgericht[23] an mehreren Stellen sagt, öffentlich-rechtliche Ansprüche in unzulässiger Weise durch den ordentlichen Richter entschieden werden. Es kann nicht angehen, öffentlich-rechtliche Ansprüche zwecks Ermöglichung des Rechtswegs zu privatrechtlichen zu stempeln.

Da nun ein vermögensrechtlicher Anspruch, der sich etwa aus einer unrichtigen Berechnung des verkürzten Wartegeldgehaltes ergeben könnte, nur sehr selten in Frage kommen wird, ist

22) RG. 108, 118.
23) RG. 94, 160; 97, 180; 107, 329; 99, 45; 87, 120; 62, 196; 103, 134, JW. 1921, 530.

kaum eine Möglichkeit denkbar, wonach der ordentliche Richter sich mit der Zurdispositionstellung eines Beamtenparlamentariers einmal zu befassen hätte.

Zu prüfen wäre noch die Frage, ob ein zur Disposition gestellter politischer Beamter, der gleichzeitig Abgeordneter ist, etwa im Verwaltungsstreitverfahren erfolgreich gegen die Zurdispositionstellung vorgehen könnte. Diese Frage ist aus folgenden Gründen zu verneinen:

Das charakteristische Merkmal des preußischen Verwaltungsprozesses ist, ein prinzipielles Aktionssystem, d. h. eine Abgrenzung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte nicht mittels einer Generalklausel, sondern mit Hilfe der Enumerationsmethode.

Wir haben hierbei dieselbe Erscheinung wie im römischen Rechte der Republik. Denn ebenso wie dort außer den Legisaktionen auch nur solche Klagen gegeben waren, welche der Prätor in seinem Edikt aufnahm, gibt es grundsätzlich im preußischen Verwaltungsprozeß nur solche Klagen, welche ausdrücklich im Zuständigkeitsgesetz vom 1. 8. 1883 (GS. S. 237) oder in anderen, dem Gesetze gleichkommenden Vorschriften zugelassen sind. § 7 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. 7. 1883 (GS. S. 195) sagt nämlich im Abs. 2: Die sachliche Zuständigkeit dieser Behörde zur Entscheidung in erster Instanz wird durch besondere gesetzliche Bestimmungen geregelt; (unter der sachlichen Zuständigkeit ist dabei der Kreis von Verwaltungssachen zu verstehen, die einem Organ im Gegensatz zum anderen Organ gleicher Funktion zugeteilt sind).

Im Zuständigkeitsgesetz ist aber die Möglichkeit einer Klage wegen Entziehung eines Amtes nicht gegeben, und auch aus anderen gesetzlichen Bestimmungen ist diese nicht zu entnehmen. Die Erklärung hierfür gibt treffend Otto Mayer,[24] wenn er sagt: „. . . . Und so wird denn das, was man als zum Wesen der Verwaltungsrechtspflege gehörend aufstellt, von der Kehrseite her zum Ausdruck gebracht mit dem Satze: Akte des freien Ermessens können nicht Gegenstand der Verwaltungsrechtspflege sein.“ Ebenso äußert sich Fleiner:[25]

„Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte bricht an dem Punkte ab, an dem das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden beginnt. Man faßt diesen Gedanken in der bekannten Formel zusammen: Ermessensfragen unterstünden nicht der Zuständigkeit der Ver-

---

24) Deutsches Verwaltungsrecht, 1914, I. Bd., S. 135.
25) Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts 1922, S. 244.

waltungsgerichte; das freie Ermessen der Verwaltungsbehörde sei unüberprüfbar.“

Diese Ausführungen begründen trefflich, weshalb auch im Verwaltungswege eine Klage auf Wiedereinsetzung in das Amt aussichtslos sein muß. Denn, wie wir oben nachgewiesen haben, liefert die Zurdispositionstellung politischer Beamten ein geradezu typisches Beispiel für die Bedeutung des freien Ermessens der Behörde.

Ein im Verwaltungsstreitverfahren klagender disponibler Beamter würde also mit seiner Klage wegen Unzulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges abgewiesen werden.

Fassen wir das so gefundene Ergebnis kurz zusammen, so können wir sagen: Es gibt für einen Beamtenparlamentarier keine Möglichkeit, Rechtsnachteile, die ihm aus einer Zurdispositionstellung erwachsen und den Verlust seines Amtes betreffen, im Wege der Klage geltend zu machen.

Dieses Ergebnis entspricht unserem Rechtsgefühl. Denn es hat letzten Endes seinen Grund in der öffentlich-rechtlichen Natur des Beamtenverhältnisses als eines Gewaltverhältnisses mit der Unterordnung des Beamten unter die Allmacht des Staates.

Nicht nur, daß der Staat befugt ist, jederzeit die im Interesse des Dienstes erforderlichen Verfügungen bezüglich der Beendigung eines Beamtenverhältnisses, einer Suspensierung oder einer Zurdispositionstellung zu erlassen, wird dieses Recht auch da nicht eingeschränkt, wo ein Beamter sich durch Immunitätsrechte gesichert glaubt. Gewiß, der Staat darf die bestehenden Gesetze nicht verletzen, er kann aber durch das Mittel der Zurdispositionstellung politische Beamte in völlig ungebundener Weise ihres Amtes entheben, ohne befürchten zu müssen, daß diese Anordnungen im Klagefalle durch den Richter aufgehoben oder zum mindesten ignoriert werden könnten.

Wir sahen aber weiterhin, daß ein modernes Staatswesen, mag es nun eine monarchische oder eine republikanische Verfassung haben, der politischen Beamten im Interesse einer einheitlichen und gefestigten Verwaltungstätigkeit auf die Dauer nicht entbehren kann.

Daß die Zurdispositionstellung in hervorragender Weise geeignet ist, die Erreichung dieses hohen Zieles zu fördern, haben obige Ausführungen ergeben.

Ebenso entspricht es aber auf der anderen Seite dem Sinn einer modernen Staatstätigkeit, wenn von diesem ungewöhnlich harten Machtmittel nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht wird.

Versucht man schließlich eine Grenzlinie zwischen der erlaubten Unabhängigkeit und der notwendigen Disziplin der politischen Beamten zu ziehen, so wird, um mit Schmoller[26] zu sprechen, keine Formel dafür immer ausreichen; sie wird jeweils auf das Bedürfnis des Tages zugeschnitten werden müssen und paßt dann nicht für die Fälle, welche einige Jahre später kommen.

Aber mit einigem Takt, einiger Mäßigung, mit einer gewissen Weisheit läßt sich in einem Staat, der eine gemäßigte Regierung und ein hochstehendes Beamtentum sein eigen nennt, immer um die Klippen herumkommen, denen sowohl die Regierung wie die politischen Beamten bei ihrer Amtstätigkeit in poltischer Hinsicht mit Naturnotwendigkeit begegnen müssen.

---

26) Schmoller, a. a. O.

Lebenslauf.

Ich bin geboren am 4. Januar 1903 in Breslau als Sohn des Brauereidirektors Anton Benthues. Ich besuchte zunächst das Waldpädagogium in Zobten und trat Ostern 1915 in das Gymnasium zu Schweidnitz ein, wo ich Ostern 1922 die Reifeprüfung bestand. Darauf studierte ich die Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Tübingen, München und Breslau. Am 15. Dezember 1927 bestand ich in Breslau die erste juristische Staatsprüfung und am 6. Februar 1928 das Examen rigorosum. Zur Zeit bin ich im praktischen Vorbereitungsdienst als Referendar beim Landgericht in Schweidnitz tätig.

Dem Herrn Geheimrat Professor Dr. Dr. Helfritz, von dem ich die Anregung zu der vorliegenden Arbeit erhielt, und der mir bei der Abfassung durch vielfache Anregung und Förderung behilflich war, spreche ich hiermit meinen besonderen Dank aus.

[illegible]

[illegible]

[illegible]